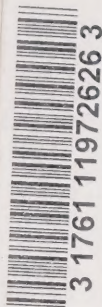


CA1
XC33
-2006
C31



HOUSE OF COMMONS
CANADA



THE CHALLENGE OF CHANGE: A STUDY OF CANADA'S CRIMINAL PROSTITUTION LAWS

Report of the Standing Committee on Justice and Human Rights

**Art Hanger, M.P.
Chair**

Report of the Subcommittee on Solicitation Laws

**John Maloney, M.P.
Chair**

DECEMBER 2006



The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

**THE CHALLENGE OF CHANGE:
A STUDY OF CANADA'S
CRIMINAL PROSTITUTION LAWS**

**Report of the Standing Committee on
Justice and Human Rights**


**Art Hanger, M.P.
Chair**

**Report of the Subcommittee on
Solicitation Laws**

**John Maloney, M.P.
Chair**

DECEMBER 2006





Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119726263>

Membership of the Standing Committee on Justice and Human Rights

CHAIR

Art Hanger

VICE-CHAIRS

Derek Lee

Réal Ménard

MEMBERS

Larry Bagnell

Patrick Brown

Carole Freeman

Brian Murphy

Myron Thompson

Sue Barnes

Joe Comartin

Rob Moore

Daniel Petit

Membership of the Subcommittee on Solicitation Laws of the Standing Committee on Justice and Human Rights

CHAIR

John Maloney

MEMBERS

Patricia Davidson

Hedy Fry

Réal Ménard

Libby Davies

Art Hanger

JOINT CLERKS OF THE COMMITTEE

Eugene Morawski

Justin Vaive

**FROM THE PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE, LIBRARY
OF PARLIAMENT**

Laura Barnett

Lyne Casavant

THE STANDING COMMITTEE ON JUSTICE AND HUMAN RIGHTS

has the honour to present its

SIXTH REPORT

The following motion was adopted:

That, pursuant to Standing Order 108, there be established a Subcommittee on Solicitation Laws; that the Subcommittee be composed of six (6) members including 2 members of the Conservative Party, 2 members of the Liberal Party, 1 member of the Bloc Québécois and 1 member of the New Democratic Party to be named by the Committee, in consultation with the whips; that the subcommittee ensure that all published evidence submitted to the Subcommittee on Solicitation Laws in the 38th Parliament be thoroughly referenced in their report; that the subcommittee consider if additional hearings are needed to clarify previously submitted evidence in the 38th Parliament; that the Subcommittee report to the Committee by December 8, 2006; and that the subcommittee have all the powers of the Committee under Standing Order 108(1)a) except the power to report directly to the House.

The Subcommittee examined the subject-matter and agreed to present its observations and recommendations to the Committee in a report entitled "THE CHALLENGE OF CHANGE: A STUDY OF CANADA'S CRIMINAL PROSTITUTION LAWS".

Your Committee had adopted this report which reads as follows:

TABLE OF CONTENTS

CHAPTER ONE: INTRODUCTION	1
A. THE SUBCOMMITTEE'S APPROACH	1
B. MANDATE AND REVIEW PROCESS	1
C. STRUCTURE OF THE REPORT	3
CHAPTER TWO: A PROFILE OF PROSTITUTION IN CANADA	5
A. PROSTITUTION IN CANADA	5
1. The Various Types of Prostitution	5
2. The Wide Range of Experiences and Settings	6
<i>The Concept of Choice</i>	8
B. WHAT DO WE KNOW ABOUT THE SCOPE OF PROSTITUTION?	8
C. WHAT DO WE KNOW ABOUT THE PEOPLE WHO SELL SEXUAL SERVICES?	9
1. What do we Know about the Demographic Profile of People who Sell Sexual Services?	10
(a) Women	10
<i>The Prevalence of Aboriginal Women</i>	12
(b) Minors Exploited in Prostitution	13
(c) Prostitution Involving Males, Transvestites and Transgendered Persons	14
2. Drug Abuse and Prostitution	15
3. The Health of Prostitutes	16
4. A Shared Experience: Violence	17
(a) A Dangerous Activity, According to Homicide Statistics	18
(b) The Experience of Violence, Based on Data from Interviews with Persons Practising Prostitution	19
D. WHAT DO WE KNOW ABOUT CLIENTS OF PROSTITUTION?	22
E. WHAT DO WE KNOW ABOUT PIMPS AND PEOPLE WHO LIVE OFF THE AVAILS OF PROSTITUTION?	23

F. WHAT IS THE ROLE OF ORGANIZED CRIME IN PROSTITUTION?	24
G. WHAT DO WE KNOW ABOUT TRAFFICKING IN PERSONS (AND ILLEGAL MIGRATION) FOR THE PURPOSES OF PROSTITUTION?	26
CHAPTER THREE: PROSTITUTION AND ITS EFFECTS	29
A. PROSTITUTION AND ITS EFFECTS ON WOMEN AND COMMUNITIES IN GENERAL	29
<i>A Point of View Perceived as Moralistic</i>	31
B. HARMFUL EFFECTS OF STREET PROSTITUTION	31
1. What the Subcommittee Learned about the Effects of Street Prostitution	31
2. Victims or Criminals?	34
3. The Various Experiences of Communities in Canada and the Different Approaches Adopted by Communities to Counter the Negative Effects of Street Prostitution	34
CHAPTER FOUR: THE LEGAL RESPONSE TO PROSTITUTION	37
A. HISTORY OF THE LAW	37
1. 1892 — Vagrancy Law	37
2. 1972 — Solicitation Law	38
(a) The Law	38
(b) The Problem	38
(c) The Response	40
3. 1985 — The Communicating Law	41
(a) The Communicating Law — Bill C-49	41
(b) Other Amendments and Studies	42
B. THE CURRENT LAW	44
1. Section 213 — The Communicating Law	44
2. Sections 210 and 211 — The Bawdy House Laws	45
3. Section 212 — Procurement	47
4. Other <i>Criminal Code</i> Provisions	49
5. International Law	49
C. THE LAW IN PRACTICE	52

1. Section 213.....	52
(a) Statistics and Demographics.....	52
(b) Enforcement Problems.....	54
2. Sections 210 and 211	55
(a) Statistics and Enforcement	55
(b) Excessive Scope.....	56
3. Section 212.....	57
(a) Statistics and Enforcement	57
(b) Excessive Scope.....	58
(c) Minors	59
CHAPTER FIVE: THE IMPACT OF THE CRIMINAL LAWS CONCERNING PROSTITUTION.....	61
A. NEGATIVE EFFECTS OF CRIMINALIZING PROSTITUTION- RELATED ACTIVITIES.....	61
1. Section 213 of the <i>Criminal Code</i> : Prohibition of Communication in Public Places for the Purpose of Prostitution.....	62
(a) Secrecy and Isolation.....	62
(b) Frequent Changes of Location Due to Policing and Court Orders	64
(c) Screening Clients	64
2. Section 210 of the <i>Criminal Code</i> : Prohibition of Bawdy-Houses	65
3. Section 211 of the <i>Criminal Code</i> : Taking or Transporting Someone to a Bawdy-House	66
4. Section 212 of the <i>Criminal Code</i> : Procuring a Person to Engage in Prostitution or Living Wholly or in Part on the Avails of Prostitution of Another	66
5. Other Effects of the Criminalization of Prostitutes	67
B. THE POSITIVE EFFECTS OF CRIMINALIZATION.....	68
1. An Important Message in the Campaign Against Prostitution in all its Forms	68
2. An Instrument of Prevention and Intervention for Prostitutes and for their Clients	69
CHAPTER SIX: MODELS FOR REFORM — EVIDENCE FROM OTHER COUNTRIES.....	71
A. INTRODUCTION	71

B. THE SWEDISH MODEL	71
1. Overview.....	71
2. Application of the Law	72
C. TAKING CONSENSUAL ADULT PROSTITUTION OUT OF THE CRIMINAL CONTEXT	76
1. Decriminalization	77
(a) Overview	77
(b) Application of the Law	77
i) In Other Countries	77
ii) The Impact.....	80
2. Legalization/Regulation	81
CHAPTER SEVEN: DIFFICULTIES IN ACHIEVING CONSENSUS — RECOMMENDATIONS AND CONCLUSIONS	85
A. INTRODUCTION	85
B. THE SUBCOMMITTEE'S UNANIMOUS RECOMMENDATIONS	85
Commercial Sexual Exploitation of Minors	85
Trafficking in Persons	86
Status Quo is Unacceptable	86
Criminal Laws Pertaining to Prostitution are Unequally Applied	86
Urgent Need for Legislation and Programs	87
Need for Research and Data Collection	87
C. A MAJORITY AGREEMENT — THREE PARTIES' PERSPECTIVES	89
Prostitution as a Public Health Issue	89
Canada's Approach to Adult Prostitution is Contradictory	89
Striking a Balance without Judging	90
D. THE CONSERVATIVE PARTY'S PERSPECTIVE	90
Prostitution as a Form of Violence, not Commerce	90
Questioning Consent and Harmlessness	90
The Conservative Approach	91
E. DIFFICULTIES IN FINDING A CONSENSUS.....	92
APPENDIX A: LETTER FROM THE MINISTER OF JUSTICE.....	93

APPENDIX B: LIST OF WITNESSES 95

APPENDIX C: LIST OF BRIEFS 107

APPENDIX D: NON-EXHAUSTIVE LIST OF GENERIC PROVISIONS WITHIN
THE *CRIMINAL CODE* AVAILABLE TO PROTECT PROSTITUTES,
CHILDREN AND YOUTH, AND COMMUNITIES 111

Request for Government Response 123

Minutes of Proceedings..... 125

CHAPTER ONE: INTRODUCTION

A. THE SUBCOMMITTEE'S APPROACH

Prostitution is an issue that gives rise to intense debate. The extensive testimony that the Subcommittee heard across the country during its study of prostitution laws reflects a diverse set of opinions. The topic of prostitution raises issues of morality, sexuality, organized crime, health and public safety, the exploitation of women and children, inequality between men and women, and human rights, among others.

Adult¹ prostitution is not illegal in Canada, yet most of the activities surrounding it are, making it virtually impossible to engage in prostitution without committing a crime. As a result, persons selling sexual services² or coerced into adult prostitution in Canada risk criminal sanctions for engaging in an activity that is not itself illegal. Those most likely to be criminalized are primarily vulnerable women facing various difficulties including poverty, homelessness and drug dependency. They also engage in the most dangerous type of prostitution, street prostitution.

It should be noted from the outset that our report pertains exclusively to adult prostitution — minors and children involved in prostitution³ are victims of sexual exploitation and this type of exploitation must remain illegal and criminal at all times. The Subcommittee is therefore proposing a zero tolerance policy in such cases and rigorous enforcement of current legislation.

B. MANDATE AND REVIEW PROCESS

On June 6, 2006, the Standing Committee on Justice and Human Rights gave our Subcommittee the mandate to continue the work begun by the Subcommittee on Solicitation Laws during the 38th Parliament and to report to the

¹ Unlike adult prostitution, child prostitution is specifically prohibited in subsection 212(4) of the *Criminal Code*, which states: "Every person who, in any place, obtains for consideration, or communicates with anyone for the purpose of obtaining for consideration, the sexual services of a person who is under the age of eighteen years is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years and to a minimum punishment of imprisonment for a term of six months." The same is also true of the offence of procuring the sexual services of a person under the age of eighteen years. That offence is punishable by imprisonment for a term not exceeding 14 years. Therefore, the *Criminal Code* establishes at 18 years the legal age of consent for prostitution purposes. R.S.C. (1985), c. C-46.

² The phrases "persons practising prostitution," "persons selling sexual services," "prostitutes," and "sex workers" are used interchangeably throughout the report.

³ The expression "commercial sexual exploitation of minors" will be frequently used in this report to discuss the involvement of children in prostitution.

Standing Committee by December 8, 2006.⁴ The dissolution of Parliament in November 2005 had prevented the Subcommittee from finalizing its report and hence from carrying out the mandate assigned to it by the Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness, which was “to review the solicitation laws in order to improve the safety of sex-trade workers and communities overall, and to recommend changes that will reduce the exploitation of and violence against sex-trade workers.”⁵

This study was the second attempt to deal with a motion presented in the House of Commons in February 2003 during the 37th Parliament, 2nd Session by Libby Davies, MP for Vancouver-East, which was unanimously adopted. The Subcommittee decided early on to adopt the testimony heard by its predecessor, whose work had begun on October 2, 2003 and ended after just five meetings due to the prorogation of Parliament. The list of witnesses who appeared during that session of Parliament is provided in Appendix B.

In carrying out its mandate, the Subcommittee reviewed the relevant literature and heard testimony from approximately 300 witnesses at public and private hearings and meetings in Ottawa, Toronto, Montréal, Halifax, Vancouver, Edmonton and Winnipeg, from January 31 to May 30, 2005.⁶ Dozens of researchers, academics, policy experts, private citizens, social service and health care workers, lawyers, police officers and persons involved in prostitution⁷ appeared, some as private citizens and others representing advocacy associations, government services and non-governmental organizations.

During its investigations, the Subcommittee also visited various programs and services for persons selling sexual services and for children and young people subject to exploitation for the purposes of prostitution. During these visits, witnesses interested in the well-being of those selling sexual services provided information about their varied experiences.

⁴ That, pursuant to Standing Order 108, there be established a Subcommittee on Solicitation Laws; that the Subcommittee be composed of six (6) members including 2 members of the Conservative Party, 2 members of the Liberal Party, 1 member of the Bloc Québécois and 1 member of the New Democratic Party to be named by the Committee, in consultation with the whips; that the Subcommittee ensure that all published evidence submitted to the Subcommittee on Solicitation Laws in the 38th Parliament be thoroughly referenced in their report; that the Subcommittee consider if additional hearings are needed to clarify previously submitted evidence in the 38th Parliament; that the Subcommittee report to the Committee by December 8, 2006; and that the Subcommittee have all the powers of the Committee under Standing Order 108(1)a) except the power to report directly to the House.

⁵ A copy of the letter from the Honourable Irwin Cotler calling upon the Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness to create a Subcommittee to review prostitution laws in Canada is provided in Appendix A.

⁶ The list of witnesses who appeared at the Subcommittee's public hearings is provided in Appendix B.

⁷ Most of the witnesses involved in prostitution who appeared before the Subcommittee sold sexual services. A few of them sold the sexual services of others (pimps) or purchased services from prostitutes (clients).

The Subcommittee also met informally with more than a hundred individuals from different parts of the country who were involved in prostitution at the time of the study or had been in the past in order to hear their views on the impact of the criminalization of activities relating to prostitution on their daily lives and quality of life. The life experiences of these individuals, the problems they face and the solutions they recommend to reduce exploitation and violence in prostitution were extremely valuable and informative.

Throughout this report, their comments are reported anonymously. Most of the witnesses appeared before the Subcommittee anonymously and *in camera*, fearing the potential legal repercussions of their testimony under the current legislative framework. These individuals said that “selling sex for money or some other gain is not a crime in our minds nor is it under the law, yet as sex workers we are always regarded as criminals.”⁸

Another important part of the Subcommittee’s work was to speak to residents who are exposed to the harmful aspects of street prostitution. Many residents from all over the country shared their fears and frustrations. They mentioned the risks of used syringes and condoms littering local parks and schoolyards, the unsafe environment caused by rivalries between pimps and drug sellers, the continual harassment of clients, the prevalence of drug trafficking and drug abuse in the streets and the explicit sexual behaviour of some prostitutes. The residents also provided balance to the testimony heard by the Subcommittee, helping it carry out its mandate and in turn, address the needs and concerns of prostitutes and Canadian communities alike.

C. STRUCTURE OF THE REPORT

The report is divided into seven chapters, including this introduction.

Chapter Two: Overview of Prostitution — This chapter provides an overview of prostitution in general and those involved in it, including people selling sexual services, clients, pimps and organized crime.

Chapter Three: Prostitution and its Effects — This chapter outlines the experience pertaining to prostitution in Canada and its impact on society in general, women and residents of neighbourhoods where street prostitution is prevalent.

Chapter Four: The Legal Response to Prostitution — This chapter looks at the history of the criminalization of prostitution in Canada, the current legislative framework and the problems associated with its application. The sections of the *Criminal Code* pertaining directly to prostitution are discussed, as well as the general provisions that are used to manage prostitution, including those relating to sexual assault, extortion, intimidation, trafficking in persons and organized crime.

⁸ *In camera*, testimony by a group of “sex workers”, 2005.

Chapter Five: Impact of Our Criminal Legislation on Persons Practising Prostitution and on Communities in General — This chapter addresses the positive and negative impact of the criminalization of certain prostitution-related activities under sections 210 to 213 of the *Criminal Code*.

Chapter Six: Models for Reform — Evidence from Other Countries — This chapter outlines the pros and cons cited by witnesses as to the various legal approaches to prostitution taken in Sweden, New Zealand and the Netherlands.

Chapter Seven: Difficulties in Achieving Consensus — Recommendations and Conclusions — This chapter presents the comments and recommendations of the Subcommittee members — consensus, majority, and minority views.

CHAPTER TWO: A PROFILE OF PROSTITUTION IN CANADA

The close to 300 witnesses from every walk of life who testified during our study of prostitution laws expressed many different and often contradictory positions. Opinions differed not only as to the nature, causes and effects of prostitution, but also as to the solutions.

Research has tended to focus on the people who sell sexual services on the street. However, as this report will indicate, prostitution operates in various other ways and involves many other players besides the person selling sexual services (client, pimp, agency owner etc.). Empirical research in the field is often silent about certain problems that are frequently associated with prostitution, including organized crime, the drug trade, and trafficking in persons for the purposes of prostitution.

This chapter reviews what the Subcommittee learned during its examination of prostitution laws in relation to prostitution as a whole, its scope, the people who engage in it and the people who profit from it, their experiences and their reasons for engaging in such activities.

A. PROSTITUTION IN CANADA

1. The Various Types of Prostitution

When prostitution is discussed, it is often the image of street prostitution that comes to mind. However, according to the testimony provided to the Subcommittee and most studies on the subject, **street prostitution accounts for just 5% to 20%⁹** of all prostitution activity in the country.

Street prostitution is the most visible manifestation for both the public and police, who often have to intervene when residents complain about the presence of persons practising prostitution on their street. As Chapter 4 indicates, the enforcement of prostitution laws generally focuses on people involved in street prostitution, while those who engage in other forms of prostitution “operate with

⁹ Numerous witnesses across Canada testified to this effect, including Yolande Geadah, who noted on 7 February 2005, that street prostitution represents just 3% of prostitution overall. See also the testimony of Joe Ceci, Elizabeth Hudson, Leslie Ann Jeffrey, Gayle MacDonald, François Robillard, Wendy Babcock and “City of Toronto Task Force on Community Safety, *A Community Safety Strategy for the City of Toronto*,” February 1999, available at www.toronto.ca/safety/sftyprpt.htm, as well as Frances Shaver, “Prostitution: a Female Crime”, in *Conflict within the Law: Women in the Canadian Justice System*, Vancouver, Press Gang Publishers, 1993. According to Ronald Weitzer, the situation is the same in the United States. See, “Flawed Theory and Method in Studies of Prostitution”, in *Violence Against Women*, 2005, 11(X), p. 11.

virtual impunity.”¹⁰ Moreover, the people who sell their sexual services tend to suffer the effects of that criminalization while their clients are left more or less unscathed.

There are various forms of prostitution, and many of them are assisted by advertisements and advances in communications technology, such as cell phones and the Internet. Prostitution takes place on the street, through escort and call-girl services, in massage parlours, private apartments, and in specialty clubs and bars, including strip clubs, hotels and some restaurants.

2. The Wide Range of Experiences and Settings

In addition to the different types of prostitution practised in Canada, witnesses pointed to the variety of settings in which prostitution takes place and the resulting experiences. They reported a range of experiences in prostitution as regards the control that prostitutes have over their bodies, hours, clients, money, etc.

John Lowman, a criminologist who has been studying prostitution for nearly 30 years, describes the Canadian prostitution scene in the following terms:

The Canadian contact sex service trade — that which is usually referred to as “prostitution” — ranges from female sexual slavery (the gorilla pimp) and survival sex (sale of sexual services by persons with very few other options, such as homeless youth and women in poverty) through to more bourgeois styles of sex trade (including some street prostitution)¹¹ where both adults are consenting, albeit it in a way that is shaped by their gender, occupation, ethnicity, socio-economic status and cultural values.¹²

The distinctions made by Professor Lowman were corroborated by many of the former and current prostitutes who testified before our Subcommittee.

Maggie deVries, author of a book that tells the story of her sister Sarah (who disappeared, like many other women who sold sexual services on the streets of Vancouver), argued that distinctions must be made in order to understand the fluctuations in these people’s lives and to respond more effectively. On the basis of

¹⁰ The Federal/Provincial/Territorial Working Group on Prostitution, established in 1992 by the justice ministers to study the legislation, policies and practices concerning certain prostitution-related activities, argued in its report that the focus on street prostitution “enabled a two tiered sex trade to emerge. More expensive licensed off-street prostitutes operate with virtual impunity while poorer customers and prostitutes, who are mainly on the streets, are routinely arrested.” *Report and Recommendations in respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities*, December 1998, p. 65.

¹¹ A former prostitute confirmed this distinction, pointing out that street prostitution is not necessarily the same as survival prostitution. She noted that some people choose the street because of the advantages it offers in terms of flexible hours, greater control over prices and greater freedom to choose their clients.

¹² John Lowman, *Prostitution Law Reform in Canada*, 1998. Available at <http://mypage.uniserve.ca/~lowman/>.

conversations with prostitutes in Vancouver's Downtown Eastside, she wrote the following paragraphs, which she read to the Subcommittee:

It is important to draw a distinction between survival sex and sexual slavery. None of the women I've interviewed were being held against their will. They were doing the best they could with a tough situation; life circumstances had limited their choices. But they did not need to be rescued in the way that one would rescue people who were being held captive. They needed more choices, more connections with the larger world, more services, more education, greater safety. When we equate one thing with another, such as saying that all prostitution is sexual slavery, we limit our capacity to draw distinctions, to understand the actual permutations of people's lives. And we deny their agency.

My sister was engaged in survival sex. Her choices were limited as long as she could not see a way out of that life. She was locked tight inside her addiction. But she had dignity. Within the scope of her life, she made choices every day. She had the right, I believe, to sell sex whether she hated it or loved it. She had the right to do drugs, to be a drug addict. She could only leave that life if she did so freely. I don't think there is any way we could have helped her except by increasing her freedom.¹³

During her testimony, Raven Bowen, coordinator of Prostitution Alternatives Counselling and Education Society and member of the BC Coalition of Experiential Women, also addressed this subject, saying:

The PACE Society makes the distinction between sex work and survival sex. Sex work is known to you as prostitution. We define survival sex as the lack of opportunity to consistently exercise the right to refuse customers in any given circumstances.

During our study, we met with individuals who practised prostitution to cope with a drug habit, extreme poverty, mental illness or the effects of a violent past. We also heard from people who said they sold sexual services by choice and with relative autonomy. In each of these groups, women said they had chosen this trade (as the majority of them see it) of their own free will because for them it had more advantages than disadvantages, including flexible hours, decent wages for their level of education, and the opportunity to meet interesting people.¹⁴

¹³ Excerpt from *Missing Sarah*, Penguin Canada, 2003, testimony before the Subcommittee, 16 February 2005.

¹⁴ For Anastasia Kusk, a member of the Sex Workers Alliance of Toronto, it is important to look at the entire range of experiences in prostitution with regard to both choice and the prostitute-pimp relationship. In her testimony, she stated: "There are a lot more women who do choose sex work. At 16, I was working the street. I did not have a pimp and I never smoked crack. So you cannot put any of us in a box." Testimony before the Subcommittee, 15 March 2005. A number of other prostitutes made similar statements, including Evan Smith, coordinator of the University of Toronto Genderqueer Group. "I'm a sex trade worker because I've chosen to be. I was not abused. There was no one forcing me into it. I don't have a pimp, other than my landlord who wants rent. I've chosen this lifestyle because it's a way for me to use my body to make money." Testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

The Concept of Choice

Not all witnesses who testified during our study of prostitution laws acknowledged the existence of a form of prostitution in which participants are engaged by choice and of their own free will.¹⁵ In their opinion, if it is not due to threats from a third party, it is a lack of choice that forces individuals into prostitution.

Some witnesses simply questioned the issue of choice in the debate about prostitution. They consider the issue of choice inappropriate since they regard prostitution as an inherently violent, degrading activity that derives from the exploitation and oppression of women by men. This is what Yolande Geadah told us about the concept of choice:

Of course, when it comes to prostitution, the very concept of consent is a form of violence and exploitation. That is quite clear and all the data points to that. In that environment, you simply can't talk about consent. I think we have to change the way we see prostitution. We have to stop seeing it as an individual choice with no consequences. In fact, it is a choice that has terrible consequences for individuals, even those who were not pressured by someone else.

For the proponents of this view, people who buy sexual services and those who live off the proceeds of prostitution are necessarily abusers, while those engaging in prostitution are relegated to the status of victims: victims of life experiences marked by violence and abuse — especially sexual assault during childhood, incest or drug addiction — and victims of a society in which women are both sexually and economically oppressed by men.

As the experience of prostitution is, in their view, always marked by exploitation, society's response must be to completely eradicate prostitution in all its forms.

B. WHAT DO WE KNOW ABOUT THE SCOPE OF PROSTITUTION?

Because of the illegal nature of many prostitution-related activities, the diversity of the locations where it is practised, and the social opprobrium surrounding prostitution, **it is very difficult to determine the extent of prostitution activity in Canada each year or how many people engage in or profit from it** (clients, pimps, strip club owners, hotel owners, etc).

None of the witnesses we heard during our study went so far as to provide us with an approximate figure for the scope of prostitution in Canada. Those who addressed the issue, mostly police officers and community organizations, confined their estimates to a particular city or region and generally acknowledged that such

¹⁵ Testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

estimates are not very reliable.¹⁶ They vary with the season or the weather; the economic situation; the presence of special events, such as festivals or sports events; and the movement of prostitutes from one type of prostitution to another or from one city to another.

As to official statistics concerning arrests under sections 210 to 213 of the *Criminal Code*,¹⁷ the consensus is that they tend to reflect law enforcement trends rather than the actual level of prostitution activity in Canada. Roy Jones, Director of the Canadian Centre for Justice Statistics at Statistics Canada, said:

[...] these data represent only those incidents that are reported by police and processed by the justice system, and they should not be considered general measures of prevalence relating to prostitution offences.¹⁸

Statistics on *Criminal Code* offences relating to prostitution demonstrate the fact that individuals engaging in street prostitution are more susceptible to being charged. Historically, more than 90% of prostitution-related incidents reported by police fall under section 213, which prohibits communication in a public place for the purposes of engaging in prostitution.¹⁹ For an analysis of prostitution-related arrest statistics, see Chapter 4.

C. WHAT DO WE KNOW ABOUT THE PEOPLE WHO SELL SEXUAL SERVICES?

It is very difficult to draw a representative picture of the people who sell sexual services in Canada for the same reasons that it is difficult to gauge the scope of prostitution. Prostitution activities are usually carried out in secret, which makes most of the people involved invisible to conventional research. It is no surprise then, that research into prostitution centres on a specific group — those who sell sex on the street.²⁰

This situation is problematic because street prostitution makes up a very small part of prostitution in Canada. It thus undermines any attempt to generalize research results to the entire population. Claire Thiboutot outlined this difficulty in an article presented to the Subcommittee:

¹⁶ For example, there are reportedly 600 prostitutes known to the Winnipeg police services. See the testimony of Harry Lazarenko, 1 April 2005. Police officers also told the Subcommittee that on any given night in Vancouver, between 30 and 100 prostitutes are working on the streets.

¹⁷ For a detailed discussion of these sections of the Act, see Chapter 4 of this report.

¹⁸ Testimony before the Subcommittee, 16 May 2005.

¹⁹ Department of Justice Canada, *Statistics on Prostitution-related Offences*, Criminal Justice Research Unit, Research and Statistics Division, January 2005, p. 2.

²⁰ See in particular the testimony of Aurélie Lebrun, a research officer for the Alliance de recherche IREF-Relais femmes, and Frances Shaver, a professor in the Department of Sociology and Anthropology, Concordia University. The Fraser Committee also remarked on the lack of information about the other types of prostitution.

[TRANSLATION] Since the media and most of the studies conducted to date have focused primarily on the most visible aspects of sex work, it is difficult to make generalizations about all sex workers based on their results and their profiles. We have information about prisoners, people in detox programs, and so on. Some of the information is about sex work in the lives of these women. However, we have little information about women who have been in sex work for a good part of their lives but have never been jailed, treated in a detox program or assisted by resource centre or shelters that serve prostitutes and sex workers directly.²¹

In recent years, social science researchers have attempted to fill these knowledge gaps by conducting empirical research in conjunction with organizations defending prostitutes' rights across the country.²² Their studies tend to show that most generalizations regarding prostitution apply specifically to the people who work on the street and not to everyone who engages in prostitution.²³

1. What do we Know about the Demographic Profile of People who Sell Sexual Services?

(a) Women

According to the evidence gathered during this examination and most studies, it is primarily women who sell sexual services. In Canada, they represent between 75% and 80%²⁴ of all people practising prostitution. On the basis of the information the Subcommittee received, the first experience with prostitution is between the ages of 14 and 18.²⁵

For some women, prostitution is a temporary activity, while for others it is a sporadic activity taking place over varying periods of time. During our study, a number of witnesses stressed that very few women stay in prostitution their entire

²¹ Claire Thiboutot (Stella), *Lutte des travailleuses du sexe: perspectives féministes*, 2005. Available at <http://www.cybersolidaires.org/prostitution/docs/ffq2.html>.

²² See in particular the studies submitted to the Subcommittee by John Lowman of Simon Fraser University, Christine Bruckert and Colette Parent of the University of Ottawa, Frances Shaver of Concordia University, Deborah Brock of York University, Leslie Ann Jeffrey of the University of New Brunswick, Gayle MacDonald of St. Thomas University, and Jacqueline Lewis and Eleanor Maticka-Tyndale of the University of Windsor. Data from their studies and many others are presented in the next few sections.

²³ See in particular the testimony of Christine Bruckert and Colette Parent, John Lowman and Frances Shaver.

²⁴ Professor John Lowman stated in his testimony that there are "about five female sex sellers for every male sex seller [on the street]. Now, that would include boys who dress as boys; transvestites, i.e., males who cross-dress; and transgendered persons who have not finished a sex change When you get into the off-street trade, I think it's a lot more difficult to make an estimate." Testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

²⁵ It should be noted that this is a very controversial point, as indicated by the many contradictory accounts heard by the Subcommittee on the matter.

lives.²⁶ It was stated that some of them have a specific financial goal in mind, and stop when they have achieved it.

The evidence we heard suggests that there are many different reasons for getting into prostitution. Some people are forced by a third party, others do it to make ends meet, pay the rent or buy groceries, or to cope with a drug habit or a life marked by violence, incest,²⁷ rejection, etc. Many such people unfortunately become trapped in prostitution. In her testimony, Jane Runner, Program Manager for Transition, Education and Resources for Females (TERF), and a former prostitute, pointed out that it takes a person between 5 and 10 years to leave prostitution. She went on to say:

We are talking about years and years of suffering and abuse, and it takes years and years of healing and a lot of hard work and courageous work on the part of these individuals. Any programs for these people must therefore take this factor into account.²⁸

Although the question of the motivation for going into prostitution raised a number of theories and opinions, many witnesses agreed that a significant number of women are forced into prostitution by economic hardship. In many cases, unstable, unskilled jobs in the service industries do not provide these women with the security and income they need to keep a roof over their heads or support their children. This poverty among women is also linked in particular to the shortage of affordable housing,²⁹ insufficient work experience and poor education.

Finally, it should be noted that the prostitutes we met are not all poorly educated or without work experience. Some of the women who appeared before the Subcommittee in private hearings were university graduates and/or had a

²⁶ See in particular the testimony of Marie-Andrée Bertrand, Professor Emerita, School of Criminology, Université de Montréal, 14 February 2005.

²⁷ Some witnesses who appeared before the Subcommittee, including the Regroupement québécois des Calacs, Lyne Kurtzman of the Alliance de recherche IREF-Relais femme, and Rose Dufour, an independent researcher and author of a book on prostitution, argued that there is a close link between incest, sexual assault and prostitution. The statistics used to support the connection have been heavily criticized. Some researchers, including Frances Shaver of Concordia University, questioned the connection: "If we really want to know whether an experience or a history of childhood sexual and physical abuse has something to do with ending up in prostitution, then we need to do a study that starts first with a sample of Canadians. Then we want to sort those according to who has been abused and who hasn't, and then we want to look at the proportions of those who were abused — at what proportion ends up in the sex trade and what proportion don't — and the proportions of those who were not abused and what percentage end up in the sex trade and what percentage do not. This research has not been conducted." Frances Shaver, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

²⁸ Appearance before the Subcommittee, 1 April 2005

²⁹ Kate Quinn, a member of Edmonton's Safer Cities Advisory Committee, stated in her testimony: "We know, for instance, too that a lack of affordable housing contributes to prostitution. Fifty-three per cent of the women who asked for help from our diversion program had no stable housing at the time of arrest. They are either absolutely homeless, crashing at drug houses, crowding with others into one-bedroom apartments, staying at cheap hotels, or couch surfing. Women are selling their bodies in our city for rent. It's hard to get off the street when you have no place to go. It's impossible to feel safe when you have no safe place to rest and recover."

number of years of experience in various lawful occupations, such as government, law or social work. They had chosen prostitution of their own will after assessing the pros and cons. Some said that the work gave them the opportunity to meet interesting people, work flexible hours and earn decent wages.

The Prevalence of Aboriginal Women

There is a high prevalence of Aboriginal women in prostitution in some parts of Canada. In Winnipeg, for example, city councillor Harry Lazarenko and the police service estimates that they make up 70% of street prostitutes. Winnipeg is not the only city where that is the case. In most large Canadian cities, a disproportionately large number of Aboriginal women are involved in street prostitution.

Compared to other women involved in prostitution, Aboriginal women are more likely to be dealing with drug problems and extreme poverty.³⁰ In addition, an Amnesty International Canada report points out that at least a third of the more than 70 women who disappeared from Vancouver's Downtown Eastside were Aboriginal.³¹

The Subcommittee heard that Aboriginal women also face special problems, including racial profiling and excessive police intervention.³² This is what Cheryl Hotchkiss, a human rights campaigner for Amnesty International Canada, had to say about Aboriginal women involved in prostitution in Canada:

The isolation and social marginalization that increases the risk of violence faced by women in the sex trade is often particularly acute for indigenous women.³³

Some witnesses stressed the importance of recognizing the special needs and problems of Aboriginal women and girls involved in prostitution. Pamela Downe, a professor in the Department of Women's and Gender Studies at the University of Saskatchewan, noted in her testimony that intervention on their behalf must take into account the fact that "colonial history actually does lead to a very unique and distinct experience" for Canada's Aboriginal women.³⁴ She noted

³⁰ See in particular the testimony of Maurganne Mooney, Aboriginal Legal Service of Toronto, 15 March 2005, and Beverly Jacobs, Native Women's Association of Canada, 1 April 2005.

³¹ See *Stolen Sisters: Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada*, an Amnesty International Canada report, 2004.

³² See the testimony of Maurganne Mooney, Aboriginal Legal Service of Toronto, 15 March 2005, and Beverly Jacobs, Native Women's Association of Canada, 1 April 2005.

³³ Testimony before the Subcommittee, 11 April 2005.

³⁴ The social, economic, and political lives of Aboriginals in Canada are shaped by the effect of assimilation policies that have often resulted in the loss of Aboriginal traditions, languages, etc. For more information, see also the testimony of Maurganne Mooney, Cheryl Hotchkiss, and Beverley Jacobs.

further that “it is wrong-headed [for society] to attempt to disentangle their personal experience from the history of their people.”³⁵

(b) Minors Exploited in Prostitution

It is very difficult to determine the extent to which minors are exploited through prostitution in Canada. In addition to the difficulties associated with investigating clandestine activity, researchers face particular problems in the case of youth because of their legal status. For fear of being reported to child protection agencies, few will admit to a researcher or a street support worker that they sell sexual services; few will even give their age.

Despite these obstacles, witnesses stated that increasing numbers of young people are being exploited through prostitution in Canada. Others suggested that their numbers are about the same, but that many young people who used to work the streets have moved to other locations because of increased policing on the streets.³⁶ However, there are currently no national statistics to corroborate or refute these assertions.

According to the testimony, young people and even children enter prostitution for a number of reasons. As compared to adult prostitution, however, children and youth are more commonly forced into prostitution by a third party (pimp).

The following excerpts from testimony pertain to young people and children who are exploited for the purposes of prostitution in Canada and the reasons for that exploitation:

[...] young people working in prostitution are better conceptualized as engaged in survival sex. It is survival sex that is generally sporadic, and it may be only one source of income opportunity among a number that they participate in. Sex for these young people may be exchanged for money, food, a warm place to sleep, or drugs. It's considered by them to be a practical, utilitarian kind of transaction directed to meet their immediate needs.

Their problem is not prostitution *per se* but a whole broader array of social marginalization, lack of economic opportunities, lack of family support, and lack of social service supports. And these need to be brought into place to support these young people so they can develop their own autonomy and

³⁵ Testimony before the Subcommittee, 20 April 2005.

³⁶ As noted by Susan Miner, Director of Street Outreach Services about the situation in Ontario, “The extent of the problem of child and youth commercialized sexual exploitation in Ontario is both blatant and hidden. Street prostitution is deemed to be very entry level and is obvious and visible. Escorting, cell phones, massage parlours, cybersex, pimping, and personal ads provide hidden venues, and the number of youths involved is indeterminable.” Testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

be able to have the kinds of supports that make them less vulnerable to precisely to the kinds of conditions you suggest.³⁷

In terms of the reality of why youths go there, it's because we have diminished their hopes, their dreams, and their choices. If you leave a small community and come to Toronto with less than grade 10, your options for survival, employment, and housing are minimal unless you find a way to make money. Your body is something you own, and it's readily available. The issue of addictions has been part of many of the discussions, and a lot of young people come into prostitution to support habits. Conversely, we also know a lot of young people get involved because they're dimming the issues that come with being involved in prostitution.³⁸

There are lots of kids who come from very violent homes, and believe me, I've talked to them. I've been their outreach worker for 14 years. They were better off being on the street than they were being in the children's aid or in a hostel or being any place other than where they were.³⁹

We learned that young runaways are very vulnerable to commercial sexual exploitation, especially those running away from family problems. As noted by Marc Drapeau, of Project Intervention Prostitution Québec Inc, a child that dissociates him or herself from his or her body due to sexual abuse is at greater risk of exploitation through prostitution.⁴⁰

(c) Prostitution Involving Males, Transvestites and Transgendered Persons

According to John Lowman and Frances Shaver, males, transvestites and transgendered persons make up about 20% of those involved in street prostitution. At present, there is very little information about participation by these groups in off-street prostitution. On the basis of the information gathered, however, there is every indication that male off-street prostitution tends to be confined to private establishments and clubs.⁴¹

Compared to women, studies tend to show that men are less likely to suffer physical violence at the hands of their clients.⁴² On the other hand, they are more

³⁷ Professor Deborah Brock, Department of Sociology, York University, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

³⁸ Susan Miner, Director, Street Outreach Services, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

³⁹ Anastasia Kusk, an outreach worker and a member of the Sex Workers Alliance of Toronto, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

⁴⁰ Testimony before the Subcommittee, 16 March 2006.

⁴¹ See in particular the testimony of Staff Sergeant Terry Welsh, Ottawa Police Service, 6 April 2005.

⁴² Susan McIntyre, *Strolling Away*, Department of Justice, August 2002; P Aggleton ed *Men Who Sell Sex: International on Male Prostitution and HIV/AIDS* (Philadelphia: Temple University Press, 1999); R Valera et al, "Perceived Health Needs of Inner-City Street Prostitutes" (2001)25 *American Journal of Health Behaviour* p. 50-59; Frances Shaver et al, "Gendered Prostitution in the San Francisco Tenderloin" (1999)28 *Archives of Sexual Behaviour* p. 503-521; Frances Shaver, *Prostitution Portraits: A Cautionary Tale*, paper tabled with the Subcommittee. This information was also corroborated by testimony during *in camera* hearings.

likely to be victims of violence by members of the public; this is particularly true for transvestites and transgendered individuals, who are doubly marginalized.

2. Drug Abuse and Prostitution

A number of the witnesses heard by the Subcommittee during its study of the legislation — persons selling sexual services, private citizens, police officers and researchers — discussed the relationship between drugs and prostitution. For some of them, the two are inseparable, especially in street prostitution. For example, Detective Howard Page of the Toronto Police Service said the following in his testimony:

From speaking with many street-level prostitutes, in the hundreds, over the last five years and in debriefing these females, it's my experience that the drug addiction to the crack cocaine is actually what's fuelling their survival on the streets. What happens is it becomes a vicious circle. The addiction to crack cocaine is so strong that \$20 is what is known on the street as a "street hit" of crack cocaine. That high will last an individual for 15 minutes.

What happens is once a female is out onto a street corner in the inner city; she is selling her body to the john for as low as \$20 for a sexual act. Again, the vicious circle is that [...] she goes back to the local street dealer who hangs around the corner, she gets her crack cocaine, and the circle continues.⁴³

In her testimony before the Subcommittee concerning the situation in her neighbourhood, Agnès Connat, a resident of Montréal's Faubourgs area, also mentioned the apparently close link between drug abuse and street prostitution:

In our suburb, street prostitution is closely tied to drug addiction. We have seen for ourselves that the money doesn't stay in the prostitutes' hands for long. Girls step out of the car with a \$20 bill and proceed to give it directly to their pushers, because \$20 is the price of a hit. I do not know if you are aware that a cocaine addict can shoot up 20, 30 or 40 times a day. Obviously, that requires a great deal of money, and a great deal of tricks to be turned.⁴⁴

While one expert suggested that there is no proof of a cause-and-effect relationship between drug abuse and prostitution,⁴⁵ there is no question that in some cases prostitution is a means of supporting a drug habit. However, the testimony we heard⁴⁶ clearly indicates that not all street prostitutes are drug addicts.

⁴³ Detective Howard Page, Toronto Police Service, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

⁴⁴ Agnès Connat, a member of the Association des résidents et résidentes des Faubourgs de Montréal, testimony before the Subcommittee, 16 March 2005.

⁴⁵ According to criminologist Serge Brochu, the connection between drugs and prostitution is in fact one of interdependence. See Serge Brochu, *Drogues et criminalité, une relation complexe*, Montréal: Presses de l'Université de Montréal, 1995.

⁴⁶ Including John Lowman, Maggie deVries, Frances Shaver, Valérie Boucher and persons involved in prostitution.

Studies tend to show that drug abuse by people who engage in off-street prostitution is much less prevalent.⁴⁷ This may be explained by the fact that taking drugs and drinking are prohibited or strongly discouraged by many prostitution establishments and escort agencies.⁴⁸

Although research findings on this issue are often contradictory, there is no doubt that people who have dependency problems are more likely to be exposed to all types of violence and disease, given the vulnerability of their lifestyle, needle sharing, etc. According to Doug Le Pard, Deputy Chief of the Vancouver Police Department, people with very serious drug habits are more likely to be targeted by serial killers.

The most highly addicted sex trade workers are the most likely to be the victims of a serial killer. Their addictions are a far more powerful force than any fears for their safety.⁴⁹

3. The Health of Prostitutes

Witnesses noted that the health of street prostitutes is often fragile, particularly those who use injection drugs.⁵⁰ According to street support workers, the health problems among prostitutes, especially street prostitutes, are quite varied and in many cases reflect broader difficulties associated with a lack of proper housing. Janine Stevenson, a nurse who works with prostitutes, told the Subcommittee that “[i]t’s everything from malnutrition to sleep deprivation, to pneumonia, to skin conditions [...], to mental health issues.”⁵¹

Studies have also shown that persons who engage in prostitution but are not injection drug users tend to follow safer sexual practices than the general population, particularly with regard to condom use.⁵² Available information on this issue suggests that the danger of infection for prostitutes tends to be associated with their romantic partners rather than their clients. This can be explained by the fact that they often use condoms to differentiate prostitution from their own sex lives. It is also important to note that studies of the prevalence of HIV infection have long recognized that the risk of contracting and spreading sexually transmitted and

⁴⁷ Studies by Frances Shaver and John Lowman in particular tend to show that most prostitutes do not take hard drugs. In her testimony, Frances Shaver stated that “Findings in more recent Canadian research indicate that many of the people involved in sex work are not using hard drugs, or if they are, can control their habits. This is even more likely to be the case for those involved in off-street work.” See also, Conseil permanent de la jeunesse, *Vu de la rue: les jeunes adultes prostitué(e)s — Rapport de recherche*, Gouvernement de Québec, 2004.

⁴⁸ *In camera* hearings.

⁴⁹ Testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

⁵⁰ See the testimony of Glen Betteridge, Canadian HIV/AIDS Legal Network, 15 March 2005, and Maria Nengeh Mensah, Professor-Researcher, School of Social Work, Université du Québec à Montréal, 2 May 2005.

⁵¹ Testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

⁵² Testimony of Maria Nengeh Mensah, Professor-Researcher, School of Social Work, Université du Québec à Montréal, 2 May 2005.

blood-borne diseases is highest among injection drug users and not among prostitutes as a group.⁵³

4. A Shared Experience: Violence

Prostitutes are extremely vulnerable members of society. They're open to personal and sexual degradation, exploitation, and violence from customers, pimps, and businesses from whose premises they work.⁵⁴

With the disappearances and sadistic murders of a number of prostitutes, particularly in Vancouver and Edmonton, the public has become aware of the violence to which many prostitutes fall prey in Canada. This violence is not new, and is by no means confined to Vancouver or Edmonton. People who engage in prostitution, particularly street prostitution, are faced with many different types of abuse and violence, ranging from whistles and insults to assault, rape and murder. The violence comes from clients, pimps, drug pushers, members of the public, co-workers and even police officers.

While most studies recognize that violence is more common on the streets, it is not the only place where it occurs. In response to a question related to the presence of violence in prostitution establishments, Chief Superintendent Kevin Vickers of the Royal Canadian Mounted Police noted, "I've investigated deaths of young prostitutes who worked for escort agencies. In particular, in Calgary there are two ladies who come to mind who worked specifically for an escort service right in Calgary. So violence is there."⁵⁵ This point was also illustrated by Colette Parent, a professor in the Sociology Department at the University of Ottawa, who told the Subcommittee that working conditions in prostitution establishments and agencies vary from very good, respectful environments, to near-slavery. She stated that some massage parlours force women to fulfil their clients' every fantasy, while others respect their choices and take a greater interest in their welfare. Criminologist John Lowman said much the same thing in his testimony:

Another thing we want to be careful of with the off-street scene is to not look at it as all of a piece. There are some high-end places where really women do have a lot of control over their circumstances. But there are some places where women are being brought in and you have systems of debt bondage, which to me is no different from slavery. You're working off a debt that you can never pay off.⁵⁶

⁵³ Ibid. See also Healthy Public Policy: Assessing the Impact of Law and Policy on Human Rights and HIV Prevention and Care. Summary Report, Canadian HIV/AIDS Legal Network, 2003; Sex, Work, Rights: Reforming Canadian Criminal Laws on Prostitution, Canadian HIV/AIDS Legal Network, July 2005, p. 25-26

⁵⁴ Gwendolyn Landolt, National Vice-President, Real Women Canada, testimony before the Subcommittee, 14 February 2005.

⁵⁵ Testimony before the Subcommittee, 13 April 2005.

⁵⁶ Professor John Lowman, Simon Fraser University, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

(a) A Dangerous Activity, According to Homicide Statistics

On the basis of homicide statistics published by the Canadian Centre for Justice Statistics (CCJS), prostitution is a very dangerous activity in Canada. Between 1994 and 2003, at least 79 prostitutes were murdered while engaging in prostitution activities. It should be noted that this is almost certainly lower than the real figures, since it includes only those cases in which the police were able to determine that the death occurred during prostitution-related activities.

Nearly all of these victims were women (95% women, 5% men). A study conducted by Statistics Canada in the 1990s suggests that in more than 85% of the cases, the people who committed the homicides were clients. Three-quarters of the 79 homicides mentioned in the CCJS study occurred in the following metropolitan areas: Vancouver, Edmonton, Toronto, Montréal, Winnipeg and Ottawa-Gatineau.⁵⁷

This extreme violence against people involved in prostitution is also of interest to criminologist John Lowman of Simon Fraser University, who has compiled data on murders of persons engaging in prostitution in British Columbia between 1960 and 1999. It should be noted that in contrast to the CCJS data, Professor Lowman's homicide statistics are not limited to the murder of prostitutes while they were engaged in prostitution activities.

Professor Lowman's statistics are presented in the table below. It should be noted that the data for the 1995-1999 period are incomplete, since a number of women who apparently disappeared from Vancouver's Downtown Eastside during that time frame have not yet been found.

⁵⁷ Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada, testimony before the Subcommittee, 16 May 2005.

Number of prostitutes murdered in British Columbia 1960 — 1999

Years	Number of homicides
1960-1964	0
1965-1969	0
1970-1974	0
1975-1979	3
1980-1984	8
1985-1989	22
1990-1994	24
1995-1999*	50

*Fragmentary data since not all the women who disappeared during this period have been found.

Source: Brief submitted to the Subcommittee by John Lowman, 2005.

The table shows a substantial increase in murders of known prostitutes in the mid-1980s, jumping from 8 in 1980-1984 to 22 in 1985-1989. According to Professor Lowman, this increase is associated with the addition to the *Criminal Code* of the section prohibiting communication in a public place for the purposes of prostitution (section 213) and with the campaign to move prostitution off the streets, which began at about the same time. Professor Lowman argued in his appearance that the criminal law jeopardizes prostitutes by forcing them to conclude their negotiations with their clients too quickly, thereby compromising their ability to report any violence they endure to the police and forcing them to be very secretive. The impact of legislation on prostitution will be discussed in detail in Chapter 5.

(b) The Experience of Violence, Based on Data from Interviews with Persons Practising Prostitution

Violence against persons who engage in prostitution is also well documented in studies based on in depth interviews with people engaging in prostitution. According to some studies, assault of all types, including sexual assault, is commonplace among people who engage in prostitution-related activities, especially those who work on the street. The results of a survey conducted in Vancouver showed that three-quarters of those interviewed had been victims of violence in the six months preceding the survey.⁵⁸

Much less is known about violence against people involved in off-street prostitution. As we have seen, these people are often invisible to conventional research, or at least more difficult to reach. However, according to witnesses, it would appear that off-street prostitutes are generally subject to less violence.⁵⁹

⁵⁸ John Lowman and L. Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute: The Experience in British Columbia*, Research, Statistics and Evaluation Directorate, Department of Justice, 1995.

⁵⁹ See for example, the testimony of Frances Shaver, Colette Parent, John Lowman, Leslie Anne Jeffrey, and many individuals engaged in prostitution.

For those who engage in street prostitution, insults and harassment from members of the public, business owners and police officers are often daily occurrences.⁶⁰ The stigmatization of prostitutes exposes them to various forms of violence. They are often regarded as criminals and second-class citizens, and some people feel justified in humiliating them, harassing them, throwing things at them and even physically abusing them.

According to some witnesses,⁶¹ the media contribute significantly to this stigmatization. The feelings expressed by a number of prostitutes concerning the media's role are effectively summarized by Kyla Kaun, Director of Public Relations for Vancouver's Prostitutes Empowerment Education Resource Society (PEERS):

I think [the media] are the biggest contributors to [stigmatization] with the kind of language that's used, which we equate to hate speech, to be quite frank. Terminology like "crack whore" just is not a way you're going to ask the general public to be considering compassion towards someone like this. As well, there are the images. Almost always it is the worst picture that has ever been taken of this particular individual. Don't tell me there isn't a grad picture or something that is much more attractive. But no, it's their mug shots; it's when they've been strung out. It's all of those awful images they put out there that make us look at them and say, "Why would we want to save that life?" If they use her grad picture or a picture of her with her children or her family, then we are going to have a different feeling about that individual than from the image we see of her being arrested.⁶²

In the course of its study, the Subcommittee learned that many officers are sensitive to prostitutes' lives, especially those who are part of local vice squads. In fact, many prostitutes told the Subcommittee that they had a good relationship with such officers.

However, other testimony revealed the difficult relationship that can exist between police officers and persons who engage in prostitution. Some witnesses alleged that they are physically assaulted by police officers.⁶³ Here is what Maggie deVries had to say in her testimony concerning her sister Sarah's experience with some police officers in Vancouver's Downtown Eastside:

She told me a series of stories about experiences she had with the police. These are stories about individual police officers — not about the police, but individual police officers — of being beaten by police officers. I keep hearing these kinds of stories of women who are sex workers in Vancouver

⁶⁰ It is important to recognize that communities are also victims of prostitution-related activities. Finding the appropriate balance in order to minimize harm to both communities and prostitutes is the Subcommittee's primary goal. The issue of harm to communities will be dealt with further in Chapter 3.

⁶¹ See, for example, the testimony of Cherry Kingsley, Nick Ternette, Jen Clamen and Kyla Kaun. It is important to note that this issue was frequently raised during the Subcommittee's *in camera* sessions with prostitutes.

⁶² Testimony before the Subcommittee, 29 March 2005.

⁶³ See in particular the testimony of Pivot Legal Society, Maggie deVries and Renée Ross of Halifax's Stepping Stone program.

who have violent experiences at the hands of police officers. It didn't happen once or twice; it has happened to them regularly, with different police officers at different times.⁶⁴

Such violence was also documented by Pivot Legal Society in a report entitled *To Serve and Protect: A Report on Policing in Vancouver's Downtown Eastside*. The report describes acts of violence allegedly committed by members of the police department in Vancouver's Downtown Eastside against 50 people engaged in street prostitution in the area in 2002.⁶⁵

Violence against persons who practise prostitution is also related to the fact that some police officers do not take the violence committed against them seriously, often regarding it as an inherent part of prostitution and believing that no one who engages in such activities should be surprised at being mistreated.⁶⁶ Darlene Palmer, a support worker with Cactus Montréal, told us the following:

Some women have told me that when they have told a police officer about an injury suffered, or a bad client in the area, the police officers simply say: "That is just part of the game, sweetheart." No. It is not just part of the game.⁶⁷

In her testimony, Renée Ross, president of Halifax's Stepping Stone program, pointed out how much the attitudes of members of the Halifax police service varied:

You do have one part of the police force that is rehabilitating, that is providing support, but within that same police force you also have the vice squad, and the vice squad is where we see a lot of the problems. A couple of months ago one of our program users was violently beaten. She went home and called the police. A policeman came to her door. He saw who it was, because she was known to them. He picked up the phone and called in to headquarters and said "It's just a prostitute," and he left.⁶⁸

We also learned that the majority of prostitutes do not report assaults against them for fear of not being taken seriously, of being judged or treated as criminals for engaging in prostitution.

⁶⁴ Testimony before the Subcommittee, 16 February 2005.

⁶⁵ This document is available at <http://www.pivotlegal.org/>.

⁶⁶ See for example, Star team, *Safety security and the Well-Being of Sex Workers*, Submission to the Subcommittee, June 2005.

⁶⁷ Testimony before the Subcommittee, 16 March 2005.

⁶⁸ Testimony before the Subcommittee, 17 March 2005.

D. WHAT DO WE KNOW ABOUT CLIENTS OF PROSTITUTION?

We know very little about the clients of prostitution, except they are mostly men.⁶⁹ There have been few studies on the subject in Canada. During the Subcommittee's study, only a few witnesses, among them Rose Dufour, John Lowman and Richard Poulin, presented statistics about clients.

Richard Poulin stated in his testimony that 10% to 15% of men in North America buy sexual services.⁷⁰ John Lowman noted that contrary to popular belief, not all clients of prostitution are looking for sex. According to Professor Lowman, who has been studying clients of prostitution since the 1990s, 15% to 20% of them are actually looking for affection. He indicated that what really drives them to buy prostitution-related services is the need to be touched, to have friendly contact with someone. The testimony of people engaged in prostitution corroborates Professor Lowman's findings. Many prostitutes told us about the services they provide to clients who, for a number of reasons, must pay for this form of intimacy (they may have a serious disability, have difficulty socializing, etc).

The testimony also suggests that, rather than a single type of client, there is a wide variety. As noted by Melissa Farley, a researcher for Prostitution Research and Education, "There is no typical profile of the average customer. It's men aged 14 to 80; it's men of every age; it's men of every race and ethnic background; and it is men of every [...] level..."⁷¹ Based on interviews with 64 prostitution clients, anthropologist Rose Dufour noted that two-thirds of clients had been or were married at the time of the interview, about one third were single and half were fathers. She also noted that close to 40% of clients were looking for domination in the act of prostitution.

Testimony indicated that the majority of clients are not violent men. Witnesses stated that "a lot of the johns they have, the regular johns, are good to them. They pay them. They take care of them."⁷²

Finally, Professor Lowman's research suggests that there are significant differences between the clients of street prostitution and clients of off-street prostitution. According to Lowman, violent and abusive clients choose street prostitution rather than other forms of prostitution because of its anonymity. He noted that clients who are interested in abusing prostitutes are well aware that the risk of being seen and thus reported is higher with prostitution carried out in establishments and through agencies. He made the following remarks:

⁶⁹ According to the evidence that the Subcommittee heard, increasing numbers of women and couples are using the services of persons who engage in prostitution.

⁷⁰ Richard Poulin, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

⁷¹ Testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

⁷² Jeannine McNeil, Executive Director, Stepping Stone, 17 March 2005.

If a man is predatory, misogynistic, and out to hurt women, he's going to go to the prostitution strolls where he cannot be found, cannot be detected, won't be seen, or whatever the situation is.⁷³

E. WHAT DO WE KNOW ABOUT PIMPS AND PEOPLE WHO LIVE OFF THE AVAILS OF PROSTITUTION?

According to the *Criminal Code*, anyone who manages a prostitution business or lives off the avails of prostitution can be termed a “procurer”. This definition is in fact much broader than the traditional image of the pimp, which refers to a person who exploits one or more persons in forced prostitution. According to the testimony, procuring arrangements vary according to the type of relationship — for example, coercive relationships, business relationships, romantic relationships and friendships.

The differences between this broad criminal definition of procurement and the narrower definition of pimping can explain some of the contradictions emerging from the testimony gathered by the Subcommittee on this issue. Use of the broader definition of procurement could explain the high numbers obtained by Richard Poulin, who stated that “between 85 and 90% of prostitutes in the Western world are under the control of a pimp”;⁷⁴ and Aurélie Lebrun, who stated that a “significant proportion” of prostitutes work for a pimp.⁷⁵

For the purposes of the following commentary, the Subcommittee uses the term “pimping” in reference to the traditional image of the pimp — the coercive relationship — rather than the broader scope of activities encompassed within the *Criminal Code* definition of procurement.

The public generally believes that adults who engage in prostitution are forced into it by a third party. However, according to the evidence gathered, people who are forced into prostitution against their will by a third party are by no means in the majority, at least among adult prostitutes, as our subcommittee's study focuses on adult prostitution. In her testimony before the Subcommittee, Deborah Brock, a professor in York University's Sociology Department, stated that most Canadian studies cast doubt on this virtually automatic association between the pimp and the adult prostitute:

[...] so much of the research out there — for example, the work of John Lowman, Fran Shaver, and others across the country — indicates that perhaps the role of pimps in prostitution is over-determined and that the majority of women actually do work independently in the business.⁷⁶

⁷³ Professor John Lowman, Department of Criminology, Simon Fraser University, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

⁷⁴ Testimony before the Subcommittee, 30 May 2005.

⁷⁵ Testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

⁷⁶ Professor Deborah Brock, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

During our study, police officers noted that more people were forced into street prostitution by drug addiction than by pimps. Detective Howard Page of the Toronto Police Service stated:

The Hollywood aspect of the pimp standing on the corner waiting for the prostitute to return to him and the money being turned over to him or to others is not what we're seeing in downtown Toronto. Again, the drug itself, the crack cocaine, is the pimp to the prostitutes who are working on the corners in downtown Toronto.⁷⁷

F. WHAT IS THE ROLE OF ORGANIZED CRIME IN PROSTITUTION?

A survey conducted in the 1980s on behalf of the Fraser Committee found that 60% of respondents regarded organized crime as a major factor in prostitution. However, that perception was not supported by the information that the Committee gathered during its study. The Fraser Committee reached the following conclusion: "On the basis of our other information, we would suggest that the public's perceptions are incorrect."⁷⁸ In another part of the report, the Committee stated that:

[...] we found no evidence to suggest a link between prostitution and organized crime. That is, there is no large-scale or interconnecting organization which in a highly organized way recruits, controls or moves women and men through prostitution circuits. Certainly, some street prostitutes are controlled by pimps and some call-girls are subject to the strict regulations of the madam for whom they work, but this sort of organization appears to be small-scale and each operation in a city is typically independent of the others.⁷⁹

The connection between organized crime and prostitution was frequently mentioned during our study of prostitution laws.⁸⁰ Many witnesses asserted that organized crime is involved in prostitution in Canada and other countries. For example, Yolande Geadah, a researcher and author of the book *La prostitution : Un métier comme un autre*, stated that:

[...] all the studies carried out at the international level, in every country, recognize that organized crime controls the sex industry, including in the Netherlands, which is the country that has gone farthest with respect to liberalization. It is always organized crime calling the shots in the industry.

⁷⁷ Testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

⁷⁸ Special Committee on Pornography and Prostitution, *Report of the Special Committee on Pornography and Prostitution*, Volume 2, 1985, p. 397.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 378.

⁸⁰ See in particular the testimony of Lee Lakeman of the Canadian Association of Sexual Assault Centres, Richard Poulin of the University of Ottawa, Yolande Geadah, Janice Raymond of the Coalition Against Trafficking in Women, Chief Superintendent Frank Ryder of the Canadian Association of Chiefs of Police, Gwendolyn Landolt of REAL Women of Canada, Melissa Farley of Prostitution Research and Education, and Jacqueline Lynn.

There are two reasons for that: first, it's extremely profitable, and second, it's a way of laundering money.⁸¹

Richard Poulin also argued that the connection exists, and considers it to be very close, based on international research:

The attitude is that prostitutes are victims of a system of prostitution which is now both global and national and which is linked to organized crime, something that is very well known to police forces. This is clearly shown in the reports of Europol and Interpol and American reports as well: the link is very strong.⁸²

However, very few people who had engaged in or were engaging in prostitution at the time of our study stated that organized crime was a major factor in adult prostitution. Many street support workers and advocates who work closely with these people and a number of researchers interested in the issue made similar statements. For example, Frances Shaver stated the following during her appearance:

[...] there's no clear indication at all of organized crime being involved. This is also a finding of the Fraser Committee over 20 years ago, and I have found nothing different, nor has it come to my attention that overall it has a major role.⁸³

Professor Colette Parent was also critical of the tendency to associate prostitution with organized crime:

The link made between organized crime and prostitution, in my opinion, is overblown. I'm not saying that there isn't any relation between the two, but in the research we conducted, we did not note any marked presence of organized crime. I cannot say that we did.⁸⁴

Although the testimony does not necessarily confirm the alleged link between organized crime and adult prostitution, concerns about the involvement of organized crime are serious and significant and warrant further investigation.

The Subcommittee therefore supports the efforts by the federal, provincial and territorial governments to step up the fight against organized crime. In 1998, the federal, provincial and territorial ministers of Justice signed the *Joint Statement on Organized Crime*, officially recognizing the need for governments and law enforcement agencies to make a concerted effort against organized crime. In 2000,

⁸¹ Yolande Geadah, independent author and researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

⁸² Professor Richard Poulin, Sociology Department, University of Ottawa, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

⁸³ Professor Frances Shaver, Department of Sociology and Anthropology, Concordia University, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

⁸⁴ Professor Colette Parent, Criminology Department, University of Ottawa, testimony before the Subcommittee, 9 March 2005.

they recognized this issue as a national priority by adopting the *National Agenda to Combat Organized Crime*, which has four main components: coordination, legislative and regulatory tools, research and analysis, and communication and public education.⁸⁵

G. WHAT DO WE KNOW ABOUT TRAFFICKING IN PERSONS (AND ILLEGAL MIGRATION) FOR THE PURPOSES OF PROSTITUTION?

Trafficking in persons came to international prominence in the 1990s. The wealth of written materials on the subject is a measure of the rising concern about trafficking in persons, often described as “the new global slavery” and “fastest growing international criminal industry.”⁸⁶

The United Nations estimates that, globally, more than 700,000 people are victims of trafficking in persons each year. According to the UN, the revenues from such trafficking are US\$10 billion worldwide.⁸⁷

Although Canada does not yet have the information needed to assess the scope of this problem nationally, there is no doubt that trafficking in persons is at play in prostitution activities, and that trafficked persons are among the most vulnerable in prostitution. Evidence showed that victims of trafficking face the greatest risks to their health and safety. Some people take advantage of these people's vulnerability, knowing that they cannot file a complaint without risking deportation. Victims of trafficking and illegal immigrants who are exploited in prostitution are also particularly vulnerable because their legal status often denies them access to health care and social services.

In response to this issue, the House of Commons adopted Bill C-49 in November 2005.⁸⁸ This act amended the *Criminal Code* by creating new offences and making various changes to prevent this heinous crime, provide more effective protection for victims, and facilitate prosecution of traffickers.⁸⁹

⁸⁵ Statistics Canada's Canadian Centre for Justice Statistics, Statistics Canada developed a tool in 2001 to gather police data nationally on the activities of criminal organizations. Some data will be available in 2006, pursuant to declaration DUC 2.2 which has since 1988 allowed the CCJS to gather national data on organized crime. For more information, see the article by Lucie Ogrodnik, “Counting Organized Crime,” *Gazette*, Royal Canadian Mounted Police, Vol. 66, No 44, 2004. available at http://www.gazette.rcmp-grc.gc.ca/article-fren.html?category_id=55&article_id=81.

⁸⁶ Irwin Cotler, “Minister of Justice Introduces Bill Targeting Trafficking in Persons,” News Release, Department of Justice, May 12, 2005. Available at http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2005/doc_31482.html

⁸⁷ Department of Justice Canada, *Trafficking in Persons: A Brief Description*, May 12, 2005. Available at http://canada.justice.gc.ca/en/news/nr/2005/doc_31486.html

⁸⁸ Bill C-49 is a response to a commitment made by the government on October 5, 2004, during the Speech from the Throne opening the first session of the 38th Parliament. Speech from the Throne opening the first session of the 38th Parliament of Canada, October 5, 2004, p. 12. Available at <http://www.pm.gc.ca/eng/sft-ddt.asp>

⁸⁹ Under this Act, trafficking in persons includes the recruitment, transportation or harbouring of persons for the purposes of exploitation in prostitution or forced labour.

Bill C-49 filled a serious gap in our laws by introducing Canada's first direct legal measures to protect the rights of trafficked persons. More recently, in June 2006, the temporary residency permit program for victims of trafficking provided trafficked persons with easier access to various services that are essential for their health and safety. It is expected that these permits will make it easier for victims to testify and will in turn also facilitate the prosecution of traffickers. The new program allows immigration officers to issue temporary residency permits to trafficking victims. The holders of these permits are exempted from treatment fees and are eligible for medical and social counselling and other health care covered by the Interim Health Program.

CHAPTER THREE: PROSTITUTION AND ITS EFFECTS

Not all the witnesses the Subcommittee heard in the course of its study agree on the harm caused by prostitution. Points of view ranged from those who regard prostitution as an act of violence against all women, to the other end of the spectrum — those who believed that it amounts to an exchange of sexual services between consenting adults, which is not a problem in and of itself. This latter point of view adopts the perspective that it is not the act of prostitution that threatens communities, but rather the criminal activities of certain persons who are involved in it, including those who exploit women and children by forcing them into prostitution, or those whose behaviour has negative consequences on their environment, such as disturbing the peace and harassing the residents of a neighbourhood.

However, all witness agreed that street prostitution is the source of many problems for the residents of the neighbourhoods affected by it, including business people operating in those streets and people who walk through the affected areas every day on their way to work, school, day care, etc.

Testimony the Subcommittee heard from the residents, business people and community groups directly affected by street prostitution suggests that the problems due to this activity often have more to do with the fact that some of the people involved in this type of prostitution are grappling with many problems, including drug addiction, homelessness and mental illness. The nuisances associated with street prostitution are screaming and fighting, abusive behaviour, harassment by clients, used condoms and needles littering public places, noise, etc.⁹⁰

This chapter addresses the effects prostitution has on the people engaging in it, on women in general, and on the communities where street prostitution takes place. It presents the points of view of many people appearing before the Subcommittee who are directly affected by street prostitution, as well as the views of researchers and advocates who examined the general effects of prostitution on women, families and communities.

A. PROSTITUTION AND ITS EFFECTS ON WOMEN AND COMMUNITIES IN GENERAL

Some researchers and advocates pointed to the importance of recognizing that prostitution is a violent act directed not only at female prostitutes, but indeed at all women. In their view, allowing adults to exchange sexual services for money, even if they are consenting and fully aware of what is happening, reinforces the idea that a woman's body is a commodity. In this regard, Madeline Boscoe, Coordinator of the Women's Health Clinic in Winnipeg, noted:

⁹⁰ It should be noted that few residents and business owners mentioned other types of prostitution that are out of public view.

Legitimizing prostitution reinforces the belief that women and our bodies are commodities. This, in turn, reinforces the stigmatization of all women, affecting our role in society and our equality.⁹¹

The following excerpts from testimony illustrate the view that prostitution violates the human dignity of women, men and children by making their bodies commodities subject to a commercial transaction:

Prostitution is harmful. It's the selling of a human body for the sexual pleasure of someone else. It's degrading, it's dehumanizing. Simply, human dignity is lost in the act of prostitution. Prostitution has many harmful effects on the prostitutes themselves, the clients, and their families. As a prostitute sells sex as a service to a customer, the dignity of women and men is demeaned.⁹²

We would understand that the process whereby a prostituted woman comes to view herself as product and merchandise is the worst form of dehumanization imaginable, and that prostitution in all its forms is sexual assault against all women and a violation of their basic human rights.⁹³

Prostitution violates human dignity by distorting human sexuality and commodifying sexual intimacy. It harms its participants, both physically and emotionally.⁹⁴

There is nothing about the activities related to prostitution that in any way promotes human dignity or worth. As a matter of fact, by distorting human sexuality and commodifying human intimacy [...] what should be acts of love and sexual intimacy are made into commercial transactions without a thought given to any short-term or long-term implications for the people involved. Prostitution is harmful to all its participants, both physically and emotionally.⁹⁵

⁹¹ Madeline Boscoe, Women's Health Clinic, appearing before the Subcommittee on 1 April 2005. It should be noted that Michèle Roy, Spokesperson for the *Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel*, shared a similar view in her testimony before the Committee on 7 February 2005: "People making a living from prostitution are not the only ones concerned or affected by prostitution. As we have already stated, rape has an effect not only on the women who fall victim to it, but on all women, if only because of the fear many women feel, a fear that prevents them from going where they want or doing what they want, because they're afraid of placing themselves in situations where rape can occur. Similarly, prostitution affects all women, creates social models with respect to sexuality and relationships between people."

⁹² Gwendolyn Landolt, Vice President, Real Women of Canada, testimony before the Subcommittee, 14 February 2005.

⁹³ Jacqueline Lynn, researcher, testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

⁹⁴ Janet Epp Buckingham, Director, Law and Public Policy, Evangelical Fellowship of Canada, testimony before the Subcommittee, 16 February 2005.

⁹⁵ Peter Veenendall, Research Coordinator, Reformed Perspective Foundation, testimony before the Subcommittee, 1 April 2005.

Those who hold this view also consider that prostitution has devastating effects on those practising it. According to Yolande Geadah, women and men who sell sexual services are destroying themselves from the inside. She compares the act of prostitution to a “slow suicide.”⁹⁶

A Point of View Perceived as Moralistic

Throughout the Subcommittee’s study, this view of prostitution was strongly challenged by many former and current prostitutes, researchers and advocates. These witnesses regarded this position as moralistic. They claimed that there was nothing inherently violent in the exchange of a sexual service for money. Rather, as is explored in more detail in Chapter 5, they felt that what makes prostitution dangerous is the stigma associated with prostitutes and the way the legal system deals with prostitution.

Most of the prostitutes appearing before the Subcommittee refused to be labelled as victims and rejected the description of their “work” — which is how they regard prostitution — as alienating, inherently violent and a form of oppression of women by men. They pointed out that not all women perceive sex the same way and that some women do not feel it is degrading to engage in sex without love or intimacy. On that subject, Valérie Boucher, who works with an organization called Stella in Montréal, stated:

It’s true that sex work is very closely tied to sexuality. It is very difficult for women and for some segments of the population to imagine that certain women see their sexuality differently. And yet for many women, sex is not something that absolutely must be shared in circumstances involving intimacy and love, and without which one is degraded.

I, personally, was a sex worker for a certain period of time. I’ve been working with women now for some eight years, including four at Stella’s. I don’t feel broken inside either because of my customers or the type of work I did. What does hurt me, though, is the stigma attached to it. It’s the way people talk about me as someone who has been degraded or who consented, but not totally, because she was alienated. I didn’t know I was alienated, but it would seem that I was. As a result, I said yes, but in reality, my “yes” didn’t mean anything. That hurts me much more than the work I did, with its good and bad sides. That’s for sure.⁹⁷

B. HARMFUL EFFECTS OF STREET PROSTITUTION

1. What the Subcommittee Learned about the Effects of Street Prostitution

Street prostitution has repercussions wherever it occurs. The Subcommittee learned in the course of its study is that when street prostitution occurs in residential areas, its effects on the community are most harmful, particularly for residents

⁹⁶ Yolande Geadah, independent author and researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

⁹⁷ Valérie Boucher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

forced to deal with it day and night. The residents of these neighbourhoods often feel afraid and frustrated, as one Alberta resident noted:

I live in a community of victims deprived of their liberty and security. Residents, including women and children, who exercise their right to walk in their community, are subjected to constant john traffic, being solicited for sex, seeing prostitutes and johns having sex in cars in public view, prostitutes who indecently expose themselves, needle and condom litter, and sometimes assault or robbery. They are frustrated and frightened.⁹⁸

Much harm is associated with street prostitution. For residents of affected areas especially, but also for those who walk through the neighbourhood and business people who own stores there, street prostitution raises the noise level as there are more cars on the road and more or less frequent altercations between clients or drug dealers and prostitutes. These problems are all the more bothersome for residents since street prostitution takes place at all hours of the day and night.

Used condoms and dirty needles litter the streets, parks, school yards and even private property, also making coexistence between residents, business people and prostitutes difficult.⁹⁹ Several residents told the Subcommittee that they feared the risks posed by condoms and needles in public and private places to their own health and that of their children. To avoid the worst consequences, some witnesses said that they did not allow their children to play on the lawn, walk to school or even wait at the bus stop.

As noted in all communities we visited, women who live and go about their business in neighbourhoods affected by street prostitution are often harassed by would-be clients. This additional element fuels their fear and insecurity. This often results in the women changing their actions, as confirmed by several Montréal residents.

[...] prostitution has a very negative impact on the lives of women who live and frequent these neighbourhoods. Women who live in an area where there is a lot of street prostitution try to be invisible. They walk quickly with their heads down and do not stop. It is not much fun to live like that.¹⁰⁰

Being a woman in a neighbourhood where prostitutes solicit on the street means walking fast, keeping your head down, trying to be invisible. When I

⁹⁸ Cristina Basualdo, Vice President, Alberta Avenue Neighbourhood Patrol, testimony before the Subcommittee, 31 March 2005.

⁹⁹ See also the testimony of Dennis St. Aubin, Member of the Organizing Committee, Dickens Community Group, testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

¹⁰⁰ Agnès Connat, Member of the *Association des résidents et résidentes des Faubourgs de Montréal*, testimony before the Subcommittee, 16 March 2005.

walk down the street, I am very careful to walk quickly and look at the ground; I do not want to be harassed.¹⁰¹

According to some witnesses, the harassment problem worsened after prostitutes were displaced elsewhere, increasingly plying their trade further away from one another to avoid arrest. Because it became harder to identify persons selling sexual services, clients harassed female residents more frequently, mistaking them for persons engaging in prostitution.

It would seem that some men who frequent and live in affected neighbourhoods are also changing the way they move about to avoid being accosted by prostitutes, although this is much less prevalent than the harassment of females who frequent or live in areas affected by street prostitution. For example, a resident told the Subcommittee that he did not wait for his wife in the car anymore while she was running errands because women had gotten into his car several times to offer sexual services for sale.

For business people, street prostitution often results in lower customer traffic. For fear of being harassed by clients or prostitutes, or after having been accosted, customers will choose not to enter the stores any more or will shop elsewhere, in quieter areas.

It has become more difficult for certain business people who are affected by street prostitution to hire and retain staff because of the location of their business. Many have to spend time and money to clean up their surroundings, for instance, by picking up used needles and condoms.¹⁰²

Based on the testimony we gathered, the most frightening aspect of street prostitution is the violence associated with the drug trade. According to several witnesses who appeared before the Subcommittee, turf wars between members of organized crime or street gangs, fights between prostitutes and drug dealers, or strange and aggressive behaviour exhibited by drug addicts all fuel the fear and insecurity of residents, business people and passers-by. Here is what some witnesses said on this subject:

For many residents the most frightening aspect of street prostitution is the accompanying drug-related activities. As my neighbours glance out their window and see a drug transaction taking place, they worry that the drug dealers will witness them trying to record a licence number and retaliate with violence.¹⁰³

¹⁰¹ Association des résidents et résidentes des faubourgs de Montréal, brief tabled with the Subcommittee on 16 March 2005.

¹⁰² See also the testimony of Peter Rausch, Executive Director, Alberta Avenue Business Association on 31 March 2005.

¹⁰³ Shannon Ross Watson, testimony before the Subcommittee, 31 March 2005.

Prostitution and drugs are inextricably linked. The confluence of johns, prostitutes, and drug dealers renders some of our streets unsafe. Living next door to a drug house means 24 hours a day of screaming and fights on the sidewalk. I would invite all of you to come with me for a drive one night to follow the johns who slow to a crawl whenever they see a woman of any age walking down the street. It's terrifying, and many women in our community don't venture out after dark.¹⁰⁴

The sex trade is directly linked to drugs, street gangs, theft, and other illegal activities. The violence it brings is a threat to our local residents and our business owners. We are a secondary victim of crime. Our businesses start their day with the chores of cleaning up the storefronts or back alleys or sidewalks of used condoms, drug paraphernalia, and empty bottles from the activities of the night before.¹⁰⁵

These comments help explain the fear and insecurity felt by many residents having to deal with street prostitution and the fact that a number of them are afraid of turning to the police, as is reflected in the brief presented by the Association des résidents et résidentes des Faubourgs de Montréal:

The residents who are victims of street prostitution (apart from the prostitutes themselves) are reluctant to make complaints, because they are afraid of reprisals from the people involved in prostitution, who are known to be violent.¹⁰⁶

2. Victims or Criminals?

Most witnesses appearing before the Subcommittee felt that street level prostitutes are victims much more than they are criminals. Better support must be provided for prostitutes, including addiction treatment programs and emergency shelters. Several residents told the Subcommittee that measures to treat drug dependency would probably have the greatest impact in reducing street prostitution.

3. The Various Experiences of Communities in Canada and the Different Approaches Adopted by Communities to Counter the Negative Effects of Street Prostitution

Street prostitution does not affect all Canadian communities the same way. In the course of our study, we learned that the experience of each community often depends on the incidence of the problem,¹⁰⁷ where street prostitution occurs,¹⁰⁸ and

¹⁰⁴ Jeff Leiper, President of the Hintonburg Community Association Inc., Ottawa, testimony before the Subcommittee, 23 March 2005.

¹⁰⁵ Peter Rausch, Executive Director, Alberta Avenue Business Association, testimony before the Subcommittee, 31 March 2005.

¹⁰⁶ Brief tabled with the Subcommittee on 16 March 2005.

¹⁰⁷ Some communities are obviously more affected by street prostitution than others for the simple reason that there are a greater number of persons selling sexual services on their streets.

¹⁰⁸ Problems vary depending on whether street prostitution takes place in industrial, commercial or residential areas.

the relationship between the various actors involved: those selling sexual services, residents, business people, community groups and the police.

In the course of its hearings, the Subcommittee also noted that different communities adopted different approaches to try to control the harm caused by prostitution.¹⁰⁹ The Subcommittee learned that some communities rely on the criminal justice system to a great degree or adopt a punitive approach to control street prostitution on their territory (for instance, through client identification campaigns or by criminalizing persons selling sexual services), whereas other communities prefer a collaborative approach with prostitutes' advocacy groups to find alternative solutions to protect both prostitutes and the community in general.

Some communities see street prostitution more as a complex social and public health issue. A number of residents and business people in these communities were especially concerned about those practising prostitution for survival. Patricia Barnes, the Executive Director of a Vancouver business association, stated the following:

Both our businesses and residents are dismayed not only by the impact of the survival sex trade on their community and businesses, but also by the impact on the women, and the danger in which they are being placed by our society. Pushing sex work into a light industrial area increases the danger for these women, as their city turns a blind eye to their plight.¹¹⁰

Finally, it is interesting to note that all the witnesses we heard recognized the need for solutions to the problems associated with street prostitution, beyond the criminalization of those selling sexual services.

¹⁰⁹ Although regional authorities do not have jurisdiction over criminal matters under subsection 91(27) of the *Constitution Act, 1867*, the provinces control its application. Further, in a provincial context, municipalities can control the different types of prostitution through municipal by-laws or other measures, such as street by-laws, business permits, prostitution and zoning by-laws. As a result, there is great variety in the way each municipality approaches the issue; this aspect is addressed in the next chapter.

¹¹⁰ Patricia Barnes, Executive Director, Hastings North Business Improvement Association, testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

CHAPTER FOUR: THE LEGAL RESPONSE TO PROSTITUTION

Canada's prostitution laws have a long and troubled history. Stemming from England's 19th century vagrancy laws, governments have frequently attempted to control prostitution through various legislative and other reforms. Despite this and the numerous studies commissioned to resolve problems related to prostitution, nothing thus far has produced results that are satisfactory to everyone. Twenty years ago, the Fraser Report — considered to be one of the most prominent studies of prostitution in Canada — made a series of recommendations aimed at improving the lives of both prostitutes and the communities affected by prostitution. The Report proposed to amend the current contradictory legal framework, in which adult prostitution *per se* is legal, although most activities related to it are illegal.

Notwithstanding this report, the current laws pertaining to adult prostitution are quite similar to those in effect in 1972 and earlier.

This chapter sets out the history of the prostitution laws in Canada. It also describes the legal framework surrounding prostitution-related activities, and the various problems with the application of those laws.

A. HISTORY OF THE LAW

1. 1892 — Vagrancy Law

In any discussion of Canada's legislative history, it must be noted that adult prostitution has always been legal. Nonetheless, adult prostitution "has been, and continues to be, attacked indirectly"¹¹¹ through prostitution-related nuisance and exploitation laws. Canada's prostitution laws have evolved from social and moral reform movements of the time, ranging from those who sought to treat prostitutes as victims in need of protection to those who sought the elimination of prostitution through a moral or criminal justice approach.

The *Criminal Code* was first passed in 1892 and dealt with prostitution through both vagrancy and bawdy house laws. Adapted from the English model, these laws treated brothels and street prostitution as nuisances and violations of public order. The bawdy house law made it an offence to keep a bawdy house, to be an inmate in a bawdy house, or to be found in a bawdy house — similar to the law that still exists today. In practice, the vagrancy law essentially made it an offence for women to engage in prostitution. Section 175(1)(c) deemed "a common prostitute or nightwalker [who] is found in a public place and does not, when

¹¹¹ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, "Report and Recommendations in respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities" December 1998, p. 5.

required, give a good account of herself" to be a vagrant. These laws were obviously aimed at women prostitutes but not their clients and authorized police to charge these women soliciting for the purposes of prostitution in public.¹¹²

By the early twentieth century, the laws had been expanded to include provisions against pimping — procuring and living on the avails of prostitution. These new laws stemmed from a global concern about the "white slave trade". Seen by many today to have been guided by paternalistic notions,¹¹³ this movement was grounded in the need to protect women and children from exploitation.¹¹⁴ Like the bawdy house laws, the procuring provisions were substantially similar to those in the *Criminal Code* today.

2. 1972 — Solicitation Law

(a) The Law

Although the bawdy house and procuring laws endured over time, the vagrancy law was adapted to modern sensibilities. In 1970, the Report of the Royal Commission on the Status of Women¹¹⁵ recommended repeal of the vagrancy provision and a study of how best to deal with street prostitution. Numerous other feminist and civil liberties organizations also increased pressure for such a change. What followed was the repeal of the vagrancy law in 1972 to shift the focus from a status offence, to one prohibiting a specific behaviour, namely, the act of soliciting for the purposes of prostitution in a public place. Section 195.1 of the *Criminal Code* now stated that "Every person who solicits any person in a public place for the purpose of prostitution is guilty of a summary conviction offence." In its structure and purpose, this was the birth of the communicating law that exists today. The new law also appeared to rectify one form of discrimination that was inherent in the earlier law, since "person" could now apply equally to men and women selling sexual services.¹¹⁶

(b) The Problem

However, the new law was not without its drawbacks. As stated by Richard Mosley, then of the Department of Justice,

It caused a considerable amount of difficulty, in that its interpretation was disputed over the ensuing years. There was a considerable question in the courts as to what "solicit" meant. Did it mean a wink, a nod, or a casual conversation...? What level of importuning or persuasion was required in

¹¹² Fraser Report, p. 403-404; Richard Mosley, Legal Counsel, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 7 October 2003.

¹¹³ Fraser Report, p. 435-436; John Lowman, Professor of Criminology, Simon Fraser University, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

¹¹⁴ Fraser Report, p. 403-404; John Lowman, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

¹¹⁵ Report of the Royal Commission on the Status of Women (Ottawa: Information Canada, 1970).

¹¹⁶ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 5; James Robertson, *Prostitution*, Library of Parliament, Current Issue Review, September 19, 2003, p. 2.

order to meet the standard of solicitation? There were questions as to whether it applied to customers, a customer soliciting someone else for the purposes in a public place. Did it apply to them? There were contradictory decisions on that. What was a public place itself was a question, and whether it applied to somebody soliciting from a motor vehicle in a public place.¹¹⁷

On a general level, court decisions tended to hold “that where a level of importuning or persuasion was exercised, soliciting had taken place.”¹¹⁸ However, the issue remained murky until February 1978, when the soliciting law was essentially struck down in *Hutt v. R.*¹¹⁹ In that seminal case, the Supreme Court of Canada adopted a very narrow interpretation of “solicit”, ruling that in order to meet the standard for criminal conduct, soliciting had to be pressing and persistent. Subsequently, the Supreme Court clarified that to be pressing or persistent, the impugned solicitation had to be “directed toward a single potential customer and could not consist of an accumulation of advances toward different potential customers.”¹²⁰

Faced with such interpretations and other decisions ruling that a motor vehicle was not a public place, police across Canada saw themselves as effectively stymied in their attempts to curb street prostitution and essentially ceased using section 195.1. By refraining from persistent behaviour, prostitutes could remain on the streets with little fear of criminal sanction. Perhaps as a consequence, street prostitution in Canada grew appreciably in the 1980s, although other commentators argue that it was the indirect and contradictory nature of the prostitution law itself that led to this increase.¹²¹ John Lowman states that:

Many commentators at the time said that jurisprudence turned Canada’s streets into sexual supermarkets... and they attributed the flood of street prostitution to the *Hutt* decision... I think the Fraser Committee got it right when they said that what had caused the street prostitution problem was the contradictory and self-defeating nature of our prostitution law.¹²²

¹¹⁷ Richard Mosley, Legal Counsel, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 7 October 2003.

¹¹⁸ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 5.

¹¹⁹ (1978), 82 D.L.R. (3d) 95 (S.C.C.). In this case, an undercover police officer allowed the accused to enter his car, at which point she identified herself as a prostitute and began to discuss her terms. The court held that such conduct was not within the scope of section 195.1, which Parliament originally intended to prohibit acts “which would contribute to public inconvenience.”

¹²⁰ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 5.

¹²¹ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 6; John Lowman, Professor, Criminology Department, Simon Fraser University, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005; James Robertson, *Prostitution*, p. 3.

¹²² John Lowman, Professor, Criminology Department, Simon Fraser University, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005.

Whatever the cause, after *Hutt*, there was increasing public pressure to amend section 195.1 to expand the definition of soliciting. Seeking further reform, in November 1978, the Law Reform Commission of Canada Report on Sexual Offences¹²³ recommended making it clearer that the law applied to both male and female prostitutes, as well as further study of the law dealing with prostitution.

(c) The Response

In direct response to the Law Reform Commission Report, in 1982, Bill C-127 was passed to amend the *Criminal Code*, adding a definition of “prostitute” as a person of either sex who engages in prostitution. The procuring section was also rendered gender-neutral. Two major national studies into sexual exploitation offences were also launched during this time — the Badgley Commission and the Fraser Committee.

The Badgley Commission was a study initiated by the government to look into the sexual exploitation of children and youth. In August 1984, the Commission issued its report,¹²⁴ recommending changes to the criminal law with respect to the sexual exploitation of youth through prostitution and pornography. The Badgley Report was a wake up call to Canadian society, documenting the early age at which many enter into prostitution, and the role played by pimps in recruiting young people into prostitution.

The Fraser Committee was the other major study commenced after the House of Commons Justice Committee issued a report on street solicitation in March 1983. In June 1983, while the Minister of Justice tabled a bill in the House of Commons rejecting most of the recommendations of the Justice Committee, he announced the formation of the Special Committee on Pornography and Prostitution, led by Paul Fraser in order to study the problems arising from street prostitution, as well as its social and economic determinants. The Fraser Committee held extensive hearings across Canada:

[...] in an attempt to obtain maximum input from the Canadian public as to its concerns about prostitution. The hearings illustrated that the street prostitution issue divided the Canadian public; it pitted municipal officials, police forces and citizens' groups, who felt that the *Criminal Code* should be strengthened to control street prostitution, civil libertarians, women's groups and social services agents who favoured some form of decriminalization.¹²⁵

In early 1985, the Fraser Committee released its report which noted the absence of consensus with regard to adult prostitution, the widespread nature of all forms of prostitution, and found that economic difficulties played a significant role for many women entering prostitution. The Committee also found that although

¹²³ Law Reform Commission of Canada, *Report on Sexual Offences* (Ottawa: Law Reform Commission of Canada, 1978).

¹²⁴ Committee on Sexual Offences Against Children and Youth, *Sexual Offences Against Children*, 1984.

¹²⁵ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 6.

most Canadians opposed the further criminalization of prostitution-related activities, there was wide support for initiatives that would deal with the nuisances associated with prostitution. The Fraser Committee ultimately concluded that prostitution was a social problem that required both legal and social reforms. Going against popular opinion with respect to judicial interpretation of solicitation, the Committee argued that it was the contradictory and often self-defeating nature of the various *Criminal Code* sections relating to prostitution that was at the root of the high levels of street prostitution in Canada, as despite the fact that prostitution was legal, the prostitution laws were used to control when and where it took place — essentially any time and any place. The Committee emphasized that this issue had to be addressed by any criminal law reform.¹²⁶

In terms of its recommendations, the Fraser Committee provided suggestions for reform that could address the root causes of prostitution. The Committee recommended that governments commit themselves to removing social gender inequalities, ensuring the provision of social programs for women and children, and directing more funding to community groups involved with current and former prostitutes.

With respect to legal reform, the Fraser Committee leaned towards partial decriminalization. In its report, it recommended replacing bawdy house offences by a provision that allowed the use of premises for the purposes of prostitution if such use were restricted to only one or two prostitutes. The Fraser Committee also called for these prostitution establishments to be licensed and to be permitted to operate within regulatory schemes established by a provincial or territorial government. The Committee also recommended amending the various procuring and living on the avails offences by a provision that would make only clearly exploitative procurement a criminal offence — whether involving the use of force, threats or other coercive or threatening behaviour. Living on the avails would be replaced by an offence that referred to coercing an individual to support another financially through prostitution. As to street prostitution, the Committee focused on the public nuisance aspect, noting that “it would be unreasonable to relieve prostitutes of all legal responsibility for criminal acts or specific nuisances caused by their activities.”¹²⁷ As regards this aspect, the Committee recommended a new offence involving repeated disturbances by pedestrians or motor vehicles for the purposes of prostitution. Finally, like the Badgley Report, the Fraser report dealt extensively with reforms to address the problems of children and youth exploited through prostitution.

3. 1985 — The Communicating Law

(a) The Communicating Law — Bill C-49

Responding to concerns about judicial interpretation, but ignoring the Fraser Committee’s position with respect to the soliciting law, in December 1985, the

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Fraser Report, p. 573.

government introduced Bill C-49, replacing the soliciting law with the communicating law. This provision, now section 213, criminalizes communication in a public place for the purposes of engaging in prostitution or of obtaining the services of a prostitute. Now the key provision for dealing with street prostitution, this amendment did away with the difficult term “solicitation”, solidified the concept that “every person” means that both men and women selling sexual services and clients are liable to prosecution. This amendment also included a motor vehicle in the definition of a “public place.”¹²⁸ However, by focusing on the public aspects of prostitution, the goal of the communicating law was obviously “to address the nuisance problem; it wasn’t to address the overall prostitution issue”.¹²⁹

(b) Other Amendments and Studies

Over the next number of years, frequent amendments were made to the *Criminal Code*, and studies undertaken to examine the impact of the prostitution laws and possible reforms.

In 1988, the government followed up on some of the recommendations made by the Fraser Committee, particularly with respect to the commercial sexual exploitation of minors. Bill C-15 was passed, making it an offence to obtain or attempt to obtain the sexual services of a minor, and increasing the maximum penalty to 14 years for anyone convicted of living on the avails of the prostitution of a minor.

In May 1987, the Department of Justice commenced a study to evaluate the impact of the new communicating provision, concluding in July 1989 that street prostitution was as prevalent as it had been before the enactment of C-49 in most of the cities studied.¹³⁰ Working within the framework of this research, the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General released a report in October 1990, outlining its recommendations with respect to the communicating provision.¹³¹ Ultimately, the Committee concluded that the law was not meeting the objective of reducing the public nuisance problem, as its primary effect in most urban centres had been to move persons selling sexual services at the street level “from one downtown area to another, thus merely displacing the problem.”¹³² The report contained three primary recommendations aimed at

¹²⁸ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p 6-7; *R. v. Smith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (B.C.C.A.).

¹²⁹ Lucie Angers, Senior Council, Criminal Law Police Section, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 31 January 2005.

¹³⁰ A. Brannigan, L. Knafla, and C. Levy, *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law*, Calgary, Regina and Winnipeg (Ottawa: Department of Justice, 1989).

¹³¹ Fourth Report of the Standing Committee on Justice and the Solicitor General on Section 213 of the *Criminal Code (Prostitution-Soliciting)*, 4 October 1990.

¹³² Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 7.

providing alternatives for those wishing to get out of street prostitution, providing further deterrents for clients, and enhancing the effectiveness of law enforcement agencies:

- That government departments develop start-up programs and core funding to community-based agencies providing programs accessible and responsive to the needs of sex workers wishing to leave the industry;
- That the *Identification of Criminals Act*¹³³ be amended to allow for the fingerprinting and photographing of those charged under section 213, whether as prostitutes or as clients; and
- That section 213 be amended to provide judges with the discretion, in addition to any other penalty imposed, to prohibit persons convicted of communicating for the purposes of prostitution in instances involving a motor vehicle from driving a motor vehicle for up to 3 months.

The federal government responded to this report in March 1991, agreeing that programming was needed, but that this objective should be broadened to take into account the needs of all persons selling sexual services, not only those wishing to get out of prostitution. The government recommended further consultation with all stakeholders in this regard. However, the government rejected the other two primary recommendations, arguing that the proposed amendment to the *Identification of Criminals Act* did not strike an appropriate balance between societal concerns regarding prostitutes and the law enforcement objective of reducing and even eradicating street prostitution. The recommendation concerning driving suspensions was rejected as going beyond the sentencing discretion powers of a judge, and because the government found no rational connection between the offence and the punishment, as street prostitution did not require use of a motor vehicle. Arrest and prosecution were seen as a sufficient deterrent for the average client.¹³⁴

In 1992, the Federal/Provincial/Territorial Working Group was established by the Deputy Ministers Responsible for Justice with a mandate to review legislation, policy and practices concerning prostitution-related activities and to provide recommendations. This working group issued two reports — an interim consultation paper in October 1995 which was mainly concerned with the commercial sexual

¹³³ R.S. 1985, c. I-1.

¹³⁴ James Robertson, *Prostitution*, p. 13-14.

exploitation of children and which led to significant legislative reforms,¹³⁵ and a final report in December 1998 that made recommendations, and finalized issues and research on street prostitution and the sexual exploitation of children that had been highlighted in the earlier report. In its report, the Working Group noted that it was not able to recommend the repeal of the criminal provisions pertaining to communication for the purposes of prostitution (section 213) or bawdy houses (sections 210 and 211), due to the divergent views of the people it met during its study and the lack of conclusive findings on alternative measures.

B. THE CURRENT LAW

Today, sections 210 to 213 of the *Criminal Code* set out Canada's prostitution laws, covering offences related to keeping or using common bawdy houses, transporting a person to a bawdy house, procuring, and prostitution.

1. Section 213 — The Communicating Law

Because of the focus on nuisance, the primary and most often used prostitution offence is the communicating law, section 213, which forbids communication for the purposes of prostitution in a public space.¹³⁶

¹³⁵ Amending the *Criminal Code* in May 1997, Bill C-27 was aimed at protecting youth from exploitation through prostitution, and at facilitating the prosecution of Canadians involved in sexual offences against children, whether at home or abroad. Bill C-27: 1) Created the indictable offence of aggravated procuring, applicable to those who force youth into prostitution through violence or intimidation; 2) Made the provision outlawing the procurement of minors easier to enforce and prosecute by providing that a person could be prosecuted for obtaining the sexual services of a person whom the offender believes to be under 18. However, the amendment allowed evidence that the procurer held the youth out to be under 18 as proof of the accused's belief to that effect, in the absence of evidence to the contrary. This amendment facilitated police use of undercover agents, rather than using juvenile decoys; 3) Extended procedural safeguards to juvenile witnesses appearing in prostitution-related proceedings, including publication bans and the ability to testify outside the courtroom, behind a screen or on videotape. Bill C-51 was also introduced in June 1998 in response to the Working Group's report and concerns with respect to sexually exploited youth. In an attempt to facilitate the investigation and prosecution of offences involving sexually exploited minors, this Bill's intent was to clarify the provision by removing the words "attempts to obtain" from the procurement of minors provision, replacing them with "communicates with any person for the purpose of obtaining." This essentially eliminated the need to prove that the accused knew the victim was under 18, as had been required by Bill C-27. Bill C-51 also further simplified the prosecution of prostitution offences by allowing police to use electronic surveillance when investigating prostitution-related cases. See Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution Report, p. 12; James Robertson, *Prostitution*, p. 19-22.

¹³⁶ 213(1) Every person who in a public place or in any place open to public view (a) stops or attempts to stop any motor vehicle;(b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place; or (c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute is guilty of an offence punishable on summary conviction.

(2) In this section, "public place" includes any place to which the public have access as of right or by invitation, express or implied, and any motor vehicle located in a public place or in any place open to public view.

It is thus illegal to engage in prostitution or to obtain the services of a prostitute in a public place.¹³⁷ This restriction encompasses stopping or attempting to stop a motor vehicle and communicating or attempting to communicate for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining sexual services. The communicating law is a summary offence, meaning that the penalty cannot exceed a \$2,000 fine or six months imprisonment, or both.

In 1990, the Supreme Court of Canada upheld the constitutional validity of section 213(1)(c). The Court found that although section 213(c) does violate freedom of expression as guaranteed by section 2(b) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, this is a reasonable limit under section 1 given Parliament's objective of eliminating street prostitution and the social nuisance it creates.¹³⁸ As well, the Court found that the provision violates neither the Charter's section 7 guarantee of life, liberty and security of the person, nor the section 2(d) freedom of association.¹³⁹

2. Sections 210 and 211¹⁴⁰ — The Bawdy House Laws

Section 210 of the *Criminal Code* contains the bawdy house offence that remains substantially similar in aim to that established more than a century ago.

The relevant definitions can be found in section 197(1). "Common bawdy-house" means a place that is kept or occupied, or resorted to by one or more persons, for the purpose of prostitution or to practice of acts of indecency. Courts have interpreted this to mean that any defined space is capable of being a bawdy house, from a hotel, to a house, to a parking lot — provided that there is frequent or habitual use of it for the purposes of prostitution or for the practice of acts of indecency,¹⁴¹ and the premises are controlled or managed by prostitutes or

¹³⁷ Section 197(1) defines "public place" as any place to which the public has access as of right or by invitation, express or implied. This includes any place that is open to public view, including a car that is on a public street. See: *R. v. Smith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (BC CA).

¹³⁸ Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Criminal Code*, [1990] 1 S.C.R. 1123; *R. v. Stagnitta* (1990), 56 C.C.C. (3d) 17 (SCC).

¹³⁹ Reference re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the *Criminal Code*; *R. v. Skinner*, [1990] 1 S.C.R. 1235; *R. v. Stagnitta*.

¹⁴⁰ S. 210(1) Every one who keeps a common bawdy-house is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding two years.

(2) Every one who (a) is an inmate of a common bawdy-house, (b) is found, without lawful excuse, in a common bawdy-house, or (c) as owner, landlord, lessor, tenant, occupier, agent or otherwise having charge or control of any place, knowingly permits the place or any part thereof to be let or used for the purposes of a common bawdy-house, is guilty of an offence punishable on summary conviction.

S. 211. Every one who knowingly takes, transports, directs, or offers to take, transport or direct, any other person to a common bawdy-house is guilty of an offence punishable on summary conviction.

¹⁴¹ *R. v. Patterson*, [1968] S.C.R. 157; *R. v. Sorko*, [1969] 4 C.C.C. 214 (BC CA); *R. v. Rockert*, [1978] 2 S.C.R. 704; *R. v. Ikeda* (1978), 42 C.C.C. (2d) 195 (Ont CA); *R. v. Lahaie* (1990), 55 C.C.C. (3d) 572 (Qué CA); William A. Schabas, *Les infractions d'ordre sexuel* (Éditions Yvon Blais: Cowansville, 1995), p. 107; Recherche du Conseil du statut de la femme, "La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre" (May 2002), p. 119.

individuals with a right or interest in that space.¹⁴² Further, a community standard of tolerance test is used to determine whether an act is indecent.¹⁴³ Within this framework, interpretation of indecency will depend on context, looking at factors such as consent, the composition of any audience and the level of privacy of the room, community reputation of the place, and any harm caused.¹⁴⁴ The bawdy house laws are summary offences.

Courts have also held that to be found guilty of keeping a common bawdy-house, a person must have some degree of control over the care and management of the premises and must participate to some extent in the illicit activities involved there — although this does not necessarily mean participating in the sexual acts.¹⁴⁵ A person selling sexual services may be found guilty of keeping a common bawdy-house if he or she uses his or her own residence for the purposes of prostitution.¹⁴⁶

Alternatively, to be found guilty of being an “inmate” of a bawdy-house, a person must be a resident or a regular occupant of the premises. To be guilty of being “found in” a bawdy house, a person must have no lawful excuse for his or her presence and must have been explicitly found there by the police.¹⁴⁷ Finally, courts have said that to be guilty of knowingly permitting the premises to be used for the purposes of a common bawdy house, a person must have actual control of the place and must have either acquiesced to or encouraged use for that purpose.¹⁴⁸

Finally, to be found guilty of transporting an individual to a bawdy house, the act must be done in full knowledge that the location is a bawdy house.

¹⁴² *R. v. Pierce* (1982), 37 O.R. (2d) 721 (CA).

¹⁴³ *R. v. Tremblay*, [1993] 2 S.C.R. 932; Recherche du Conseil du statut de la femme, “La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre”, p. 122.

¹⁴⁴ *R. v. Theirlynck* (1931), 56 C.C.C. 156 (SCC).

¹⁴⁵ Section 197(1); *R. v. Corbeil*, [1991] 1 S.C.R. 830.

¹⁴⁶ *R. v. Worthington* (1972), 10 C.C.C. (2d) 311 (Ont CA).

¹⁴⁷ *R. v. Lemieux* (1991), 70 C.C.C. (3d) 434 (Qué CA).

¹⁴⁸ *R. v. Wong* (1977), 33 C.C.C. (2d) 6 (Alta CA); *R. v. Corbeil*.

3. Section 212 — Procurement

The offence of procurement is contained in section 212,¹⁴⁹ and carries the toughest penalty for prostitution-related offences under the *Criminal Code*.

Section 212(1) lists various methods of procurement, and states that a person committing such crimes is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 10 years. Section 212(3) relates to the evidence necessary for a charge under section 212. Evidence that a person lives with or is habitually in the company of a prostitute or lives in a common bawdy-house is, in the absence of evidence to the contrary, proof that the person lives on the avails of prostitution — a rebuttable presumption.¹⁵⁰ This offence connotes a

¹⁴⁹ S. 212. (1) Every one who (a) procures, attempts to procure or solicits a person to have illicit sexual intercourse with another person, whether in or out of Canada; (b) inveigles or entices a person who is not a prostitute to a common bawdy-house for the purpose of illicit sexual intercourse or prostitution; (c) knowingly conceals a person in a common bawdy-house; (d) procures or attempts to procure a person to become, whether in or out of Canada, a prostitute; (e) procures or attempts to procure a person to leave the usual place of abode of that person in Canada, if that place is not a common bawdy-house, with intent that the person may become an inmate or frequenter of a common bawdy-house, whether in or out of Canada; (f) on the arrival of a person in Canada, directs or causes that person to be directed or takes or causes that person to be taken, to a common bawdy-house; (g) procures a person to enter or leave Canada, for the purpose of prostitution; (h) for the purposes of gain, exercises control, direction or influence over the movements of a person in such manner as to show that he is aiding, abetting or compelling that person to engage in or carry on prostitution with any person or generally; (i) applies or administers to a person or causes that person to take any drug, intoxicating liquor, matter or thing with intent to stupefy or overpower that person in order thereby to enable any person to have illicit sexual intercourse with that person; or (j) lives wholly or in part on the avails of prostitution of another person; is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding ten years.

(2) Notwithstanding paragraph (1)(j), every person who lives wholly or in part on the avails of prostitution of another person who is under the age of eighteen years is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years.

(2.1) Notwithstanding paragraph (1)(j) and subsection (2), every person who lives wholly or in part on the avails of prostitution of another person under the age of eighteen years, and who (a) for the purposes of profit, aids, abets, counsels or compels the person under that age to engage in or carry on prostitution with any person or generally; and (b) uses, threatens to use or attempts to use violence, intimidation or coercion in relation to the person under that age; is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding fourteen years but not less than five years.

(3) Evidence that a person lives with or is habitually in the company of a prostitute or lives in a common bawdy-house is, in the absence of evidence to the contrary, proof that the person lives on the avails of prostitution, for the purposes of paragraph (1)(j) and subsections (2) and (2.1).

(4) Every person who, in any place, obtains for consideration, or communicates with anyone for the purpose of obtaining for consideration, the sexual services of a person who is under the age of eighteen years is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years.

¹⁵⁰ *R. v. Downey* (1992), 72 C.C.C. (3d) 1 (SCC); Recherche du Conseil du statut de la femme, "La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre", p. 25.

form of *parasitic* living on a prostitute's earnings, where an accused must have directly received all or part of the prostitute's proceeds from prostitution.¹⁵¹

Procurement encompasses the following situations:

- Employers who require or attempt to require an employee to have sexual intercourse with a client;¹⁵²
- Enticing someone who is not a prostitute into becoming a prostitute or into a bawdy-house for the purposes of illicit sexual intercourse or prostitution;
- Procuring a person to enter or leave Canada for the purposes of prostitution;
- Controlling or influencing another person for gain in order to facilitate prostitution;¹⁵³
- Intoxicating a person for the purpose of enabling anyone to have sexual intercourse with the intoxicated person; and
- Living on the avails of prostitution.

Dealt with as a separate issue from adult prostitution, the toughest prostitution-related penalties deal with the procurement of minors (under 18). Sections 212(2) and (2.1) expand the general procurement offence contained in section 212(1) for such situations. Under section 212(2), a person who lives on the avails of prostitution of a minor is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding 14 years. Section 212(2.1) provides a further offence punishable with imprisonment of up to 14 years, but not less than 5 years, for a person who lives on the avails of prostitution of a minor, for the purposes of profit, aids, abets, counsels or compels the minor to engage in prostitution, and uses, threatens to use or attempts to use violence, intimidation or coercion against the minor. Finally, section 212(4) states that every person who obtains for consideration, or communicates with anyone for the purpose of obtaining for consideration, the sexual services of a minor, is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years. Thus, solicitation of the sexual services of a minor is always illegal.¹⁵⁴ It is no defence to say that the accused believed the minor was 18 years old.

¹⁵¹ *R. v. Grilo* (1991), 64 C.C.C. (3d) 53 (Ont CA); *R. v. Bramwell* (1993), 86 C.C.C. (3d) 418 (BC CA); *R. v. Celebrity Enterprises Ltd.* (1998), 41 C.C.C. (2d) 540 (BC CA).

¹⁵² *R. v. Deutsch*, [1986] 2 S.C.R. 2.

¹⁵³ *R. v. Perrault* (1996), 113 C.C.C. (3d) 573 (Qué CA).

¹⁵⁴ Recherche du Conseil du statut de la femme, "La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre", p. 126.

4. Other *Criminal Code* Provisions

Beyond the prostitution-related provisions, a number of other *Criminal Code* offences protect prostitutes from violence and exploitation and communities from the nuisance associated with prostitution. In terms of the protection of persons selling sexual services, these offences include human trafficking, intimidation, theft, abduction and confinement, and various forms of assault.¹⁵⁵ By contrast, communities are protected by public nuisance laws, including various disturbance and indecency laws, and those to combat organized crime. An annotated list of *Criminal Code* offences that a majority of the members of the Subcommittee believe can be used to protect prostitutes and communities is provided in Appendix D.¹⁵⁶

The existence of these general provisions provided the basis for an argument for repeal of the prostitution-related laws among witnesses appearing before the Subcommittee, including Francis Shaver, Katrina Pacey of PIVOT Legal Society, and members of Stella, and of Maggies. This decriminalization argument was founded on the belief that appropriate use of these general provisions against exploitation, violence, and nuisance was a more effective means of combating the harms associated with prostitution than attacking prostitution as a harm in and of itself. Deborah Brock of York University stated that she wants:

[...] to see prostitutes and other sex workers protected by law. Where the exploitation of sex workers by other persons occurs, I recommend that police enforce existing legislation in the *Criminal Code*, such as sexual assault, other forms of assault, fraud, abduction, theft, extortion, forcible confinement, and so on. There are plenty of criminal laws to deal with the abuse impacts on prostitutes. These name and target the actual problem rather than relying on prostitution-specific legislation.¹⁵⁷

5. International Law

Canada is signatory to numerous human rights treaties that underscore the concept of human dignity, and attempt to resolve problems derived from prostitution by looking at the issue from a global perspective and imposing national obligations. As a foundational human rights instrument in international law, the 1948 *Universal Declaration of Human Rights*¹⁵⁸ emphasizes that “all human beings are born free and equal in dignity and rights”. These very basic equality rights are further elaborated in the two primary international human rights conventions to which Canada is a signatory — the *International Covenant on Civil and Political Rights*,¹⁵⁹

¹⁵⁵ Children receive additional protection from specific sexual exploitation and child abduction provisions.

¹⁵⁶ Although this is not an exhaustive list, it provides an overview of the general provisions contained in the *Criminal Code*.

¹⁵⁷ Deborah Brock, Professor, Department of Sociology, York University, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

¹⁵⁸ UN General Assembly Resolution A/RES/217 1948.

¹⁵⁹ 999 U.N.T.S. 171, 1976.

and the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*.¹⁶⁰ Canada has also committed itself to international conventions specific to women and children's rights. These conventions avoid condemning or endorsing all forms of adult prostitution so as to focus attention instead on the exploitation of women through trafficking and forced prostitution. By contrast, all forms of commercial sexual exploitation of children are condemned. States are urged to punish those who exploit women and children.

The 1979 UN *Convention on the Elimination All Forms of Discrimination against Women*¹⁶¹ (CEDAW) focuses on women's equality rights, with article 6 stating that States Parties must take all appropriate measures to suppress trafficking in women and the "exploitation of prostitution of women". Canada ratified CEDAW in January 1982.

Targeting prostitution issues with regards to both women and children, in 1995 the Fourth World Conference on Women resulted in the Beijing Declaration and Platform for Action.¹⁶² Paragraph 113(b) of this document highlighted the fact that forced prostitution is a form of violence towards women. The Declaration outlined its strategic objective of eliminating trafficking in women and assisting victims of violence due to prostitution and trafficking.¹⁶³ Signatories were called upon to support UN efforts to prevent and eradicate the commercial sexual exploitation of children, and to enact and enforce legislation to protect girls from all forms of violence.¹⁶⁴ Canada committed itself to the Beijing Platform in September 1995.

The international community also put forward two additional documents to combat trafficking and forced prostitution in 2000. The *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children*, supplementing the UN *Convention Against Transnational Organized Crime*¹⁶⁵ included the exploitation of the prostitution of others in its definition of "trafficking in persons",¹⁶⁶ and article 5 called upon States Parties to criminalize such trafficking. Canada ratified the Protocol in May 2002.

A number of instruments also focus particular attention upon the sexual exploitation of children through prostitution. In 1989, the UN *Convention on the Rights of the Child*¹⁶⁷ was adopted to protect the human dignity and status of

¹⁶⁰ 993 U.N.T.S. 3, 1976.

¹⁶¹ 1249 U.N.T.S. 13, 1979.

¹⁶² A/CONF.177/20 1995 and A/CONF.177/20/Add.1 1995.

¹⁶³ *Ibid.*, para. 130.

¹⁶⁴ *Ibid.*, paras., 230(m) and 283(d).

¹⁶⁵ UN General Assembly Resolution 55/25 2000.

¹⁶⁶ *Ibid.*, art. 3.

¹⁶⁷ UN General Assembly Resolution 44/25 1989.

children, emphasizing the fundamental rights and best interests of children under 18.¹⁶⁸ In particular, article 34 stated that signatories must protect all children from sexual abuse and exploitation by taking appropriate measures to prevent them from being forced into unlawful sexual activity, and from being exploited through prostitution. Canada ratified the Convention in December 1991.

In 1999, the international community returned to the issue of children's rights in the International Labour Organization's *Convention concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour*.¹⁶⁹ Articles 1 and 3(b) called on State Parties to take measures to eliminate the worst forms of child labour, including the use, procurement, and offering of children for prostitution. Canada ratified this convention in June 2000.

Finally, Canada ratified the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography¹⁷⁰ in September 2005. Article 1 of the Optional Protocol calls on all parties to prohibit "child prostitution", defining the term as "the use of a child in sexual activities for remuneration or any other consideration." States are required to penalize the offering, obtaining, or providing of a child for prostitution in criminal law.¹⁷¹

These conventions, declarations, and protocols condemn the exploitation of women through prostitution, rather than prostitution itself. They ensure that prostitution as a whole is not the object, instead targeting the exploitation and violence linked to prostitution. The trafficking Protocol works within this same framework to condemn all trafficking in persons, with the recognition that trafficking is integrally linked to the exploitation of the prostitution or labour of others.

By contrast, these international instruments condemn all forms of commercial sexual exploitation of children. These laws target the people perpetrating the prostitution — the individual who used, procured, or offered the child.

¹⁶⁸ Recherche du Conseil du statut de la femme, "La Prostitution: Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre", p. 95.

¹⁶⁹ International Labour Organization, Convention 182 (1999).

¹⁷⁰ UN General Assembly Resolution 54/263 2000.

¹⁷¹ Ibid., art. 3.

C. THE LAW IN PRACTICE

1. Section 213

Section 213, the communicating law, is the law with the greatest impact on the lives of street prostitutes. Among all the witnesses who appeared before the Subcommittee, this was the provision with the least support. Although some witnesses, primarily police officers and residents, maintained that the communicating law is one of the only tools that currently exists to combat prostitution by reducing harm to prostitutes and communities, witnesses nearly universally stated that section 213 is not an effective tool for achieving the Subcommittee's mandate relating to the safety of prostitutes and communities. One of the primary reasons for this is that the goal of the communicating law was to address the nuisance problem, not prostitution as a whole.¹⁷²

(a) Statistics and Demographics

Section 213 is by far the most used and prosecuted of the prostitution provisions in the *Criminal Code*. The focus of the law and its enforcement is on controlling street prostitution and its associated nuisances. The Subcommittee has heard that not only is this provision the easiest to enforce, but it is also the driving force behind most complaints to police. Since section 213 came into force in 1985, communicating offences represent more than 90% of all prostitution-related offences reported by police.¹⁷³

Within the statistics on the use of section 213, a gender and role imbalance (client versus prostitute) quickly emerges, both in terms of guilty findings and sentencing. While the gender breakdown for those charged under section 213 offences seems to be relatively even between men (primarily clients)¹⁷⁴ and women, prostitutes ultimately have higher conviction rates and face harsher sentences. To illustrate, in 2003-2004:¹⁷⁵

- 68% of women charged were found guilty under section 213, while 70% of charges were stayed or withdrawn for men charged under the same provision;

¹⁷² Lucie Angers, Senior Council, Criminal Law Police Section, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 31 January 2005.

¹⁷³ Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, testimony before the Subcommittee, 16 May 2005.

¹⁷⁴ The statistics do not differentiate between male prostitutes and male clients, but are, however, based on an assumption that clients make up the largest part of this grouping. As a result, interpreting the male to female ratios in the statistics as an indicator of client to prostitute ratio, is not entirely accurate. Rectifying this discrepancy would most likely result in even higher numbers of prostitutes to clients facing convictions and harsher sentencing.

¹⁷⁵ Suzanne Wallace-Capretta, Research Manager, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 31 January 2005; Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, testimony before the Subcommittee, 16 May 2005; and documentation provided by the Canadian Centre for Justice Statistics, *Prostitution in Canada*, (Statistics Canada), p. 12.

- Upon conviction, just under 40% of women were given prison sentences, while just under 40% of men convicted under the same provision were fined, and the prison sentence rate for men was just over 5%;
- 92% of those sentenced to prison for communicating offences in 2003-2004 were female.

Because of the marginalized environment in which they live, prostitutes often face criminal records¹⁷⁶ and harsher penalties than their clients. Even though section 213 is a summary conviction offence that applies equally to both prostitute and client, due to their lifestyle and the relationship prostitutes often have with the law, many prostitutes fail to appear in court, leading judges to issue bench warrants for their arrest. When they are then arrested, prostitutes are consequently charged with more serious offences such as obstructing police, attempting to obstruct justice, and failure to appear in court — all offences which may lead to a criminal record. This is particularly common since prostitutes often plead guilty to such charges early on.¹⁷⁷ Ann Pollack of the British Columbia Civil Liberties Association effectively highlighted the dilemma:

The women get charged, go to court, and then don't show up for their court date, so they get arrested on a bench warrant... What starts off as a small crime... ends up in a significant jail sentence... It usually wouldn't end up with a serious sanction, a prison sentence, if somebody was convicted of simply communicating for the purposes. But after you add on all the breaches of area restriction and the failure to attend court, you have all these crimes of process heaped up on top of what was a simple offence to begin with, and now somebody is looking at jail time.¹⁷⁸

By contrast, statistics indicate that clients walk away with lighter penalties and fewer convictions than prostitutes under section 213. Clients usually manage to avoid full prosecution and jail sentences by attending “john school”, upon completion of which they receive a stay of charges or the charge is withdrawn. It may be that clients are more likely candidates for deterrence given their fear of discovery by family members or for their reputation more generally.¹⁷⁹ Detective Howard Page of the Toronto Police Service stated that:

¹⁷⁶ Police cannot fingerprint and photograph individuals charged under section 213, as it is a summary conviction offence. In terms of criminal records, there is a difference between indictable and summary offences. Charges and convictions for indictable offences that can be verified by fingerprints and photographs are entered at the Canadian Police Information Centre (C.P.I.C.), a national database accessible by all Canadian police forces. Police check the name of any individual who is arrested through C.P.I.C.; however, they rarely search for criminal records of summary conviction offences outside their own jurisdiction.

¹⁷⁷ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, p. 40-1; Suzanne Wallace-Capretta, Research Manager, Department of Justice, testimony before the Subcommittee, 31 January 2005.

¹⁷⁸ Ann Pollack, Board Member, British Columbia Civil Liberties Association, testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

¹⁷⁹ Fraser Report, p. 390.

I believe because of the females' unfortunate circumstances there's a great disparity between the sentences that are being given to the prostitutes and the sentences and alternatives being given to the johns... I think there's a large double standard, in the sense that I don't believe sex trade workers should receive incarceration periods from the judicial system when we have johns buying their way out of any form of criminal record. I think that's wrong, I think it's distasteful, and I think it victimizes the prostitute again because it places a stigma on the prostitute, saying that what they did is treated as a harsher offence than what the john did.¹⁸⁰

(b) Enforcement Problems

As mentioned earlier, section 213 is the easiest to enforce among the prostitution-related offences, and infractions are most often detected through the use of undercover operations involving an officer posing as a clients or prostitutes. In such cases, the undercover police officers can testify as to the illegal communication. However, it is in the operation of these "stings" that disparities in the prosecution of males and females again emerge. The report of the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution noted, as was confirmed by police testimony before us, that police find it easier to conduct stings against those who *sell* sex rather than those who *buy* it, particularly because of the potential danger for an officer posing as a prostitute.

The situation of children and youth affected by section 213 is a difficult one, and the police approach has changed over time. On the surface, the section 213 offence applies equally to minors and adults. Age has no legal relevance to whether or not an individual may be charged with a communicating offence.¹⁸¹ However, both police and society's philosophical approach is to see the involvement of minors as the commercial sexual exploitation of children. Minors are in the "position of committing a criminal offence while at the same time being victimized."¹⁸²

As a result, police practices have begun to change. Police most often use their discretion not to lay charges against children and youth, choosing instead to employ alternative approaches, such as teaching the child about the dangers of

¹⁸⁰ Detective Howard Page, Toronto Police Service, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

¹⁸¹ The age of consent to sexual activity is set out in section 150.1 of the *Criminal Code*. This section ensures that consensual sexual activity with or between persons 14 or over is not criminalized, unless it takes place in a relationship of trust or dependency, in which case sexual activity with persons over 14 but under 18 can constitute an offence, notwithstanding their consent. As well, consensual activity with those under 14 but over 12 may not be an offence if the accused is under 16 and less than two years older than the complainant. This age of consent is a separate issue from that of the prostitution of a minor, as criminalized in sections 212(2), 212(2.1), and 212(4). As stated by Detective Sergeant John Muise, "the reality is that it doesn't impact on these offences." These aggravated procuring offences apply regardless of any potential consent by the minor involved. As well, the section 213 communicating offence still applies to any minor involved in prostitution.

¹⁸² Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, p. 27.

prostitution, taking the child home, or to a shelter.¹⁸³ In 2003, juvenile prostitution offences accounted for less than 1% of all prostitution-related offences, with the number of police-reported incidents dropping from 181 in 1994, to 41 in 2003.¹⁸⁴

2. Sections 210 to 211

In terms of the application and interpretation of sections 210 and 211 — the bawdy house offences — numerous concerns have been expressed as to unequal application of the law in comparison to the communicating offence, difficulties of enforcement, and overbroad application extending to contexts beyond the scope of prostitution.

(a) Statistics and Enforcement

Unlike section 213, the bawdy house provisions are rarely enforced by police, as they often pass under the radar of the prosecution process that is driven primarily by complaints. While witnesses testified as to the wide prevalence of various types of indoor prostitution at all levels of society,¹⁸⁵ the rate for incidents involving bawdy house offences is less than one per 100,000 population.¹⁸⁶ The problem is essentially that “the work the police have to do ahead of time to target the operations on the inside is phenomenal compared with addressing it on the street... Whereas the street prostitution is complaint-driven, there are not as many complaints on the inside...”¹⁸⁷ Police appearing before us noted that enforcing sections 210 and 211 is time-consuming and expensive process, involving long surveillance operations. Added to this is the fact that operators usually hide behind charging a fee for legitimate services and claiming ignorance of any illicit activities taking place on the premises. The operator often escapes by placing the blame on those selling sexual services in their establishments.¹⁸⁸

Numerous witnesses criticized the uneven enforcement of sections of the act, which creates a hierarchy in prostitution. When prostitution occurs out of public view, it goes unnoticed by law enforcement. The witnesses argued that the law is

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, testimony before the Subcommittee, 16 May 2005; Department of Justice document, *Statistics Related to Prostitution Offences (s. 212 & s. 213 CCC)*, p. 2.

¹⁸⁵ As noted in Chapter 2, indoor prostitution accounts for 80% or more of all prostitution.

¹⁸⁶ Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics, testimony before the Subcommittee, 16 May 2005.

¹⁸⁷ Dianna Bussey, Director of Correctional and Justice Services, Salvation Army in Canada, testimony before the Subcommittee, 16 February 2005.

¹⁸⁸ Terry Welsh, Ottawa Police Service, testimony before the Subcommittee, 6 April 2005; Fraser Report, p. 412.

used to protect against nuisances that may harm the community, while ignoring the potential harm to prostitutes. A number of witnesses raised this issue during our hearings:

In Montreal, for example, massage parlours and escort agencies, where a large part of prostitution activity is carried on, are only very rarely subject to police intervention, unlike the street, where most police activity is focused... Police officers rarely go to the places where prostitution is hidden... When they hide in massage parlours or escort agencies, it's tolerated; it's even virtually accepted. On the street, it's more of a problem. There it's penalized.¹⁸⁹

One of the problems we see with the prostitution law is that it is both illogical and hypocritical... You can have an escort service and never be bothered. A massage service is not bothered. But when you are on the streets, then the Canadian law seems to take effect. It seems that where it occurs is the offence, not that it's occurring at all.¹⁹⁰

Now looking at law enforcement and the impact of law enforcement on prostitutes, unfortunately, across Canada our law enforcement approach is detrimentally unbalanced, targeting... an already vulnerable population of street sex workers while overlooking the johns and pimps...¹⁹¹

(b) Excessive Scope

During its hearings, the Subcommittee also learned that section 210 is regularly used in contexts that extend beyond the scope of prostitution. Relying on the definition of common bawdy-house contained in section 197(1), which includes a place that is used for the purposes of prostitution *or the practice acts of indecency*, police use section 210 to target bathhouses and saunas catering to the homosexual community, as well as "swingers' clubs."¹⁹² While recognizing the importance of the issue, the Subcommittee feels that the examination of homosexual bathhouses and "swingers clubs" was beyond the scope of its mandate. As a consequence, the Subcommittee suggests that the House of Commons Standing Committee on Justice and Human Rights undertake an examination of this issue to ensure that the rights of all citizens are protected.

¹⁸⁹ Aurélie Lebrun, Research Officer, Alliance de recherche IREF-Relais femmes, testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

¹⁹⁰ Gwendolyn Landolt, National Vice-President, REAL Women Canada, testimony before the Subcommittee, 14 February 2005.

¹⁹¹ Janet Epp Buckingham, Director of Law and Public Policy, Evangelical Fellowship of Canada, testimony before the Subcommittee, 16 February 2005.

¹⁹² For example, charges were ultimately dropped against Terry Haldane in Calgary, who is currently considering launching a *Charter* challenge to this section of the *Criminal Code*. See also *R. v. Kouri*, [2004] Q.J. No. 7724 (Que. C.A.) and *R. v. Labaye*, [2004] Q.J. No. 7723 (Que. C.A.), both of which are currently under consideration by the Supreme Court of Canada.

3. Section 212

Section 212, the procurement provision, targets the most clearly exploitative and abusive aspects of prostitution; however, the section is underused, primarily due to difficulties relating to enforcement and prostitutes' refusal to cooperate in investigations.

(a) Statistics and Enforcement

Like the bawdy house provisions, charges are rarely laid under the procurement sections of the *Criminal Code*. Under-reported and under-prosecuted by police, procuring incidents account for less than 1% of all prostitution-related incidents reported. Even when charges are actually laid, they are usually stayed or withdrawn — in 2003-2004, 51% of charges laid under section 212 were stayed or withdrawn, while only 38% resulted in a finding of guilt.¹⁹³

Unlike the bawdy house provisions, these low numbers are not the result of biased law enforcement, but rather are a reflection of the difficulty of acquiring evidence sufficient for an effective prosecution under section 212. Pimping activities are most often very clandestine, and are usually only revealed when prostitutes turn to the police for help. As a result, only the most violent or exploitative cases come to light for the purposes of prosecution.¹⁹⁴

Unfortunately, the need for a prostitute to come forward has the additional consequence of requiring that person to testify in order to secure a conviction. Yet, prostitutes are often reluctant to testify against pimps, due to threats and fear of reprisals, and a lack of trust in police. The Subcommittee heard repeatedly that when they do agree to testify, prostitutes are often also subject to "severe attacks on their credibility because of their lifestyle."¹⁹⁵ As stated by Richard Dugal, of the Ottawa Police Service:

[...] the difficulty is that a lot of times we have to rely on the evidence of somebody who has been involved in sex trade work. That witness is akin to a battered spouse, where at the best of times it's extremely hard to get a reported occurrence and for somebody to follow through in the court proceedings. The atmosphere and environment in the sex trade work is extremely exploitative. You're dealing very much with people who have been brainwashed... So even if they've been horrendously assaulted... still they wouldn't go through in following up.... [Testimony is obviously only] part of the evidence, but the courts tend to rely a lot on it, and they are very specific facts and issues we have to prove. In circumstances of a domestic assault, I guess the judiciary has taken a stance that you can allow a lot

¹⁹³ Department of Justice document, *Statistics Related to Prostitution Offences* (s. 212 & s. 213 CCC), p. 10.

¹⁹⁴ Fraser Report, p. 390, 417-418.

¹⁹⁵ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, p. 42.

more collateral evidence — or a wider spectrum of evidence than direct evidence, I would suggest — than my experience has been when proceeding in court with pimping charges or 'living on the avails'.¹⁹⁶

(b) Excessive Scope

One of the primary complaints among prostitutes is that the living on the avails of prostitution provision is too broad in scope. These witnesses and others told the Subcommittee that section 212(1)(j) is too broad in scope since it easily encompasses everyone in the prostitute's private and professional life. As a result, they live in constant fear that their roommates or spouses could be accused of living on the avails. The provision also encompasses their employers and security guards,¹⁹⁷ individuals who are essential to ensuring the prostitutes' safety.

Although numerous courts, including the Supreme Court of Canada in *R. v. Downey*, have ruled that for a conviction under section 212(1)(j), the person accused of living on the avails of a prostitute must have undertaken a form of *parasitic* living,¹⁹⁸ the rebuttable presumption contained in section 212(3) makes the significant potential for overbroad interpretation by the charging officer or the court still a cause for fear among those in prostitutes' lives. This view was also shared by numerous organizations:

It's PIVOT's assessment that this section of the Code is overbroad and prohibits activities that could improve the safety of sex workers. For example, some sex workers would like to work for an employer or in a setting where they can work collectively and share the administrative or organizational aspects of their work; however, due to the procuring law, which makes it an offence to cause or to induce... once we engage in prostitution, which has been interpreted very broadly by our courts, certain scenarios that we may not see as necessarily a criminal offence can be prosecuted under this section. For example, a sex worker referring a good client to another sex worker and receiving some compensation actually can be captured by this law. Furthermore, anyone who takes on a managerial role can be prosecuted under this section... a husband or a partner can be criminalized for wage sharing with their partner, who is a sex worker.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Richard Dugal, Ottawa Police Service, testimony before the Subcommittee, 6 April 2005.

¹⁹⁷ *R. v. Barrow* (2001), 155 C.C.C. (3d) 362 (Ont. C.A.); *R. v. Downey*.

¹⁹⁸ *R. v. Downey*, p. 45: "The true parasite whom s. 212(1)(j) seeks to punish is someone the prostitute is not otherwise legally or morally obliged to support. Being a prostitute is not an offence, nor is marrying or living with a prostitute. A person may choose to marry or live with a prostitute without incurring criminal responsibility as a result of the financial benefits likely to be derived from the pooling of resources and the sharing of expenses and other benefits which would normally accrue to all persons in similar situations."

¹⁹⁹ Katrina Pacey, Director, PIVOT Legal Society, testimony before the Subcommittee, 29 March 2005.

(c) Minors

The primary targets envisaged by section 212 are the pimps and clients who sexually exploit children and youth through prostitution. However, even more so than their adult counterparts, children and youth are often reluctant to testify in court due to a variety of fears and lifestyle factors.

Statistics on the use of section 212 with respect to children and youth are also difficult to gauge, as practices vary among provinces. For example, police in some provinces resort to section 212(1)(h) with respect to the procurement of both youth and adults, while other provinces rely on section 212(2) when dealing with youth. As a result, some provinces have less reliable statistics to demonstrate the number of offences committed with respect to minors.²⁰⁰

The Subcommittee heard that one of the primary concerns with respect to the use of section 212 to punish those who sexually exploit children and youth through prostitution is that despite the harsh maximum sentences contained in those provisions, judges rarely come down with the full weight of the law in sentencing. The report of the Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution points out that courts in Alberta have traditionally imposed the harshest sentences on pimps, with penalties ranging from 3 to 9 years (the maximum sentence is 14 years). Many have expressed frustration with these relatively low sentences for such serious crimes. According to that report, the two major factors given to explain the low penalties were the courts' perceived lack of understanding of the impact of procurement offences on children and youth, and low levels of enforcement of provisions such as section 212(4).²⁰¹

²⁰⁰ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, p. 19.

²⁰¹ Ibid., p. 18-20.

CHAPTER FIVE: THE IMPACT OF THE CRIMINAL LAWS CONCERNING PROSTITUTION

Analyzing the impact of criminal laws concerning prostitution on the health and safety of those selling sexual services, as well as the health and safety of Canadian communities, was a central part of the Subcommittee's mandate. After gaining an understanding of the legal framework surrounding adult prostitution and its application, we sought to assess its impact on public health and safety through empirical research and testimony from current and former prostitutes²⁰² and social workers.

This chapter presents the analyses and views shared by the many witnesses we met throughout our study. It consists of two sections: the first documents the negative effects of the criminal laws aimed at controlling prostitution activities between consenting adults, while the second describes their positive effects.

A. NEGATIVE EFFECTS OF CRIMINALIZING PROSTITUTION-RELATED ACTIVITIES

Like many of the witnesses heard during the Subcommittee's study,²⁰³ the literature concerning the impact of prostitution laws on the health, safety and well-being of prostitutes indicates that criminalization intended to control prostitution-related activities in Canada jeopardizes the safety of prostitutes, as well as their access to health and social services.²⁰⁴

In the following paragraphs, we examine the concerns raised by witnesses²⁰⁵ who maintained that the current provisions pertaining to prostitution are harmful to prostitutes' health and safety, as they create an illegal market that is conducive to abuse and exploitation and encourage secrecy and the isolation of those selling sexual services.

²⁰² In preparing this chapter, we also considered the opinions of 91 prostitutes from Vancouver's Downtown Eastside, which we received in affidavits submitted by Pivot Legal Society. For more information, see Pivot Legal Society's written submission, *Voices for Dignity: A Call to End the Harms Caused by Canada's Sex Trade Laws*, 2004.

²⁰³ See in particular the testimony of John Lowman, Gayle MacDonald, Leslie Ann Jeffrey, Frances Shaver, Marie-Andrée Bertrand, Colette Parent, Christine Bruckert, Valérie Boucher, Jacqueline Lewis, Kara Gillies, Deborah Brock, Maurganne Mooney, Glenn Betteridge and a very large number of current and former prostitutes.

²⁰⁴ See in particular Canadian HIV/AIDS Legal Network, *Sex, Work, Rights: Reforming Canadian Criminal laws on Prostitution*, July 2005; and John Lowman, "Violence and the Outlaw Status of (Street) Prostitution in Canada" 2000 6(9) *Violence Against Women* 987.

²⁰⁵ See the testimony of Cherry Kingsley, Jennifer Clamen, Gayle MacDonald, Raven Bowen, Frances Shaver, Deborah Brock, Jaqueline Lewis and Laurie Ehler.

1. Section 213 of the *Criminal Code*: Prohibition of Communication in Public Places for the Purpose of Prostitution

Section 213 is the most frequently enforced of all criminal law provisions relating to prostitution. Since it was introduced in 1985, this provision has accounted for 90% of prostitution-related offences reported by the police. Yet numerous studies have shown that section 213 has not had the deterrent effect desired. It has not adequately reduced the incidence of street prostitution or even the social nuisance associated with its practice.²⁰⁶ These studies indicate that enforcement of section 213 has instead served to move prostitution activities from one place to another, and in so doing, has made those selling sexual services more vulnerable.

(a) Secrecy and Isolation

During our study, we heard that street level prostitutes face the following paradox in order to ensure their safety and at the same time avoid arrest under section 213 of the *Criminal Code*:

Working in an isolated area discouraged attention from police and residents but increased risks from bad dates and other aggressors; working in a well-lit, populated area discouraged bad dates but often led to unwanted attention from police and residents.²⁰⁷

In many of the cities we visited, a number of witnesses indicated that the enforcement of section 213 forced street prostitution activities into isolated areas, where they asserted that the risk of abuse and violence is very high.²⁰⁸ These witnesses told us that by forcing people to work in secrecy, far from protection services, and by allowing clients complete anonymity, section 213 endangers those who are already very vulnerable selling sexual service on the street. This is what the director of Pivot Legal Society, Katrina Pacey, told us:

²⁰⁶ Section 213's failure to combat street prostitution is well documented. As noted in the previous chapter, all the evaluation studies carried out by the Department of Justice in support of the Bill C-49 review process, as well as the study conducted in the mid-1990s by the Federal/Provincial/Territorial Working Group on Prostitution, found that section 213 had failed. Its enforcement has not reduced street prostitution activity or even the number of complaints by residents of Canada's large cities. See: Department of Justice, *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law*, Ottawa, 1989; Department of Justice, *Report and Recommendations in Respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities*, December 1998. Yet this was the goal when section 213 was introduced. The Hon. John C. Crosbie, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, stated as much when he tabled Bill C-49 in committee: "The customer now negotiates and consummates the deal in most cases within the privacy and security of his car. Remove that opportunity and the demand for prostitution services will be substantially diminished. When the customer knows that there is a strong possibility that he may well be arrested and charged with an offence following the passage of this legislation if he attempts this kind of transaction, I can assure you that the demand is going to fall pretty rapidly." See: House of Commons Legislative Committee on Bill C-49, *An Act to amend the Criminal Code (prostitution)*, Minutes of Proceedings and Evidence Issue No. 1, September 19, 1985, 1st Session, 33rd Parliament, 1984-1985.

²⁰⁷ STAR (Sex Trade Advocacy and Research), *Security and the Well-being of Sex Workers*, brief submitted to the Subcommittee, June 2005, p. 25

²⁰⁸ This opinion was shared by all prostitutes who testified, as well as a number of social workers and researchers.

In these areas, sex workers are more vulnerable to predation, robbery, harassment, and murder. In these areas, they're unable to access help if they're in trouble.²⁰⁹

According to Professor Lowman, the isolation resulting from the application of section 213 has made street prostitutes especially vulnerable to violence and abuse. His research suggests that predators who are looking to abuse women are generally drawn to street prostitution because it allows them to remain out of sight and anonymous.²¹⁰ Lowman maintains that violent men are not inclined to hire prostitutes who work for an agency or prostitution establishment for fear of being identified. According to him, it should therefore not be surprising that 80% of the women murdered in British Columbia between 1975 and 1994 were street prostitutes and did not work for prostitution establishments or agencies.²¹¹

The murder and disappearance of a large number of women prostitutes in the last 20 years are cited as the most compelling evidence of the extreme violence to which street prostitutes are subjected. Lowman maintains that these murders and disappearances are also indicative of the deteriorating conditions in prostitution since the introduction of section 213 in 1985:

I argue that the communicating law [section 213] played a pivotal role in creating a social and legal milieu that facilitated these homicides, and that Canadian prostitution law puts lower-echelon sex workers at risk.²¹²

During our hearings, a number of witnesses maintained that the introduction of the communicating law (section 213) also led to the scattering of prostitutes, making them more vulnerable to violence and exploitation.²¹³ Whereas in the past street prostitutes frequently worked in teams in an effort to reduce the risk of violence (for example by helping take down information such as clients' licence plate numbers and descriptions), they now tend to work in isolation from one another.²¹⁴ While this practice has the advantage of attracting less attention from police,²¹⁵ it also minimizes information-sharing, making prostitutes more vulnerable

²⁰⁹ Testimony before the Subcommittee, 29 March 2005.

²¹⁰ John Lowman, testimony before the Subcommittee, 21 February 2005; Jacqueline Lewis, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²¹¹ John Lowman and L. Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute: The Experience in British Columbia*, Technical Report TR 1996 — 14e, Justice Canada, 1996.

²¹² John Lowman, brief submitted to the Subcommittee, 2005, p. 7.

²¹³ See in particular the testimony of Jeannine McNeil, Executive Director of the Stepping Stone program.

²¹⁴ See in particular the testimony of Valérie Boucher, a Stella worker, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

²¹⁵ This practice therefore limits the risk of arrest.

to meeting violent clients since they are not as well informed and are often less aware of the resources available to assist them.²¹⁶

Similarly, witnesses also indicated that prostitutes in these areas are often unable to obtain assistance and exchange information about health and safety, since access to health and social services, as well as basic services such as public transportation, restaurants and public telephones is generally limited in isolated areas.²¹⁷

Finally, various social service workers reported that they have experienced, greater difficulty reaching street prostitutes to offer health services, information or to provide condoms or lists of bad clients due to the enforcement of section 213.²¹⁸

(b) Frequent Changes of Location Due to Policing and Court Orders

The vulnerability of persons engaging in street prostitution is also related to the fact that they frequently change locations. As a result of an arrest, fear of arrest, or a court order, such people are often forced to move to another area, effectively separating them from friends, co-workers, regular customers and familiar places. A number of witnesses indicated that this instability jeopardizes prostitutes' health, safety and well-being.²¹⁹

(c) Screening Clients

According to a number of witnesses, section 213 also places street prostitutes in danger by forcing them to conclude their negotiations with clients more quickly, often leading them to get into the client's car too quickly. Here is what Gayle MacDonald told the Subcommittee in this regard:

Continued criminalization, specifically the communications provision of the *Criminal Code*, puts the sex worker in danger by increasing the speed of the negotiation of terms between the sex worker and her client, which is the most critical point for her to assess the client's propensity to violence. If the sex worker is rushing to avoid encounters with the police, she may misjudge — at great peril to her — the safety of a client.²²⁰

²¹⁶ STAR, *Safety, Security and the Well-being of Sex Workers*, brief submitted to the Subcommittee, June 2005, and Jacqueline Lewis, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²¹⁷ STAR, *Safety, Security and the Well-being of Sex Workers*, brief submitted to the Subcommittee, June 2005.

²¹⁸ See in particular the testimony of Susan Miner and Anastasia Kusk, 15 March 2005, and Maria Nengeh Mensah, 2 May 2005.

²¹⁹ STAR, *Safety, Security and the Well-being of Sex Workers*, brief submitted to the Subcommittee, June 2005.

²²⁰ Professor Gayle McDonald, Department of Sociology, St. Thomas University, testimony before the Subcommittee, 21 March 2005.

Working out the details of the transaction before getting into a vehicle or going to a private location was considered important by all the prostitutes who testified. They told us that public bargaining would give them an opportunity to assess the likelihood of a potential client having violent tendencies. Summarizing the statements of 91 street prostitutes from Vancouver, Katrina Pacey said:

Sex workers describe their fear of being caught by police while negotiating the terms of a transaction with a potential client. As a result, they feel rushed in these negotiations and are not able to take the time required to adequately assess a client and to follow their own instincts, or to maybe note if that client has appeared on a bad date list.²²¹

Witnesses also suggested that section 213 places prostitutes in a weak bargaining position. Many current and former prostitutes stated that it is more difficult to negotiate prices and services once they are in the vehicle. They are also at a disadvantage because, to avoid being arrested in sting operations, they usually let the client determine the prices and services. Gwen Smith, a member of PEERS Victoria and the Canadian National Coalition of Experiential Women, said in her testimony, "Due to the worry of being trapped by undercover police, women generally let the john name an act for a price first, giving him the advantage in negotiations."²²²

2. Section 210 of the *Criminal Code*: Prohibition of Bawdy-Houses

Although section 210, which prohibits bawdy houses, is seldom enforced, witnesses indicated that many people are at risk every day of being charged with being found in a common bawdy-house. Throughout our study, witnesses also maintained that this section leaves prostitutes with few options if they wish to sell their sexual services under safer conditions. One prostitute made the following points in a brief submitted to the Subcommittee:

Preventing those with the objective of engaging in prostitution from creating a safe place to do so only serves to create unsafe places to do business. As the law is now, the only possible way to carry out sex work is by going to home of a client. The unknown factors involved in a home visit (under current code) for the sex worker create a dangerous situation. One does not know if the client has any cemented connections to the address provided and therefore cannot be provided with security even if measures are taken to inform a friend or colleague where they are and who they are with. In fact, article 212 actually prevents a sex worker from taking such precautionary measures.²²³

²²¹ Testimony before the Subcommittee, 29 March 2005.

²²² Testimony before the Subcommittee, 29 March 2005. See also the testimony of Kara Gillies, President, Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, 2 May 2005.

²²³ Anonymous brief submitted to the Subcommittee.

In addition to prohibiting prostitutes from creating a stable environment, whether by using their residence or some other fixed location, witnesses argued that section 210 makes their lives more insecure by encouraging landlords to rescind the lease of anyone suspected of committing acts of prostitution.²²⁴

According to some witnesses, prostitutes' family, social and working relationships are also disrupted by section 210, which states that anyone who visits the place where they sell their sexual services may be charged with being found in a common bawdy-house, no matter the reason for being there. They indicated that this seriously complicates the social lives of people who decide to sell sexual services from their homes.

3. Section 211 of the *Criminal Code*: Taking or Transporting Someone to a Bawdy-House

Since section 211 of the *Criminal Code* criminalizes the act of referring a client to a prostitute and prohibits the establishment of a working relationship with anyone who might direct or transport a client to a place of prostitution, many witnesses maintained that this provision hinders the establishment of a safe, healthy environment in which persons may sell their sexual services. In particular, Eleanor Maticka-Tyndale noted:

In our research we found that sharing known clients and having people you trust refer clients, people such as taxi drivers and hotel staff with whom you've established a relationship, both enhance security.

In addition, strategies used by sex workers are also used by workers who have similar work environments, such as when they work late at night or in areas of the city that are considered less safe. For them, having someone you know give you a ride to work enhances your security. However, when those who provide you with transportation are at risk of being arrested and charged because they are transporting you for the purposes of sex work, his form of security enhancement no longer works to the benefit of those involved.²²⁵

4. Section 212 of the *Criminal Code*: Procuring a Person to Engage in Prostitution or Living Wholly or in Part on the Avails of Prostitution of Another

According to the testimony of a number of former prostitutes, section 212 increases the isolation of those who engage in prostitution by criminalizing cohabitation and the establishment of an employer-employee relationship. Witnesses indicated that this prohibition is often disadvantageous for prostitutes who in some cases regard such options as having economic and safety benefits. Prostitutes told us that cohabitation is a good way to save money and can also

²²⁴ Kara Gillies, President, Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²²⁵ Professor Eleanor Maticka-Tyndale, Department of Sociology and Anthropology, University of Windsor, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

reduce the risk of abuse and violence by reducing prostitutes' isolation. Some witnesses indicated that the relationship with a manager or employer can also be beneficial. Some people reported feeling more comfortable and safer when a third party is responsible for finding and screening clients for them and providing them with a place to carry on their prostitution activities.

5. Other Effects of the Criminalization of Prostitutes

Throughout our study, a number of prostitutes told us that they lived every day with the fear of losing custody of their children, losing their lawful employment, being stigmatized and having to live with the devastating effects of the stigma of being a prostitute for their entire lives.

[TRANSLATION] The stigma associated with prostitution activity is a powerful social label that discredits and taints anyone to whom it is attached. It radically changes the way that person perceives himself/herself and is perceived as a person. Stigmatization exposes such people to various forms of violence, abuse and contempt. The stigma that sex workers feel or the fear of discrimination has a huge effect on their lives. As a result, they seldom trust government-run systems because they feel judged and categorized by those systems.²²⁶

To avoid this stigma and facing criminal charges, the Subcommittee heard that the vast majority of prostitutes do not report violence committed against them. Greg Paul, Executive Director of Sanctuary Ministries in Toronto, made the following statement:

I think it's inevitable that somebody who's engaged in an illegal activity, which solicitation currently is, is going to be uncomfortable going to the police for protection if in the process of that illegal activity, they are abused, which is so often the case.²²⁷

Witnesses said that prostitutes are thus deprived of police protection, since the police are seen as an adversary rather than an ally due to criminalization. This leaves prostitutes more vulnerable to predators.

A number of witnesses indicated that criminalization also contributes to the violence against prostitutes by making violence easier to justify. Kara Gillies told us that:

²²⁶ Maria Nengeh Mensah, Réponse au rapport du Comité du Bloc Québécois sur la prostitution de rue, March 2002, p. 5.

²²⁷ Greg Paul, Executive Director, Sanctuary Ministries of Toronto, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

The criminal laws increase the risk of violence by prohibiting a series of safety-enhancing measures. The law also reinforces the characterization of sex workers as aberrant and therefore, in some way, acceptable targets of derision and abuse.²²⁸

Witnesses said that another consequence of criminalization is the criminal record. This is certainly a destabilizing factor in the life experience of people who have already been in conflict with the justice system. It is also a real obstacle to social integration. For example, people who have a criminal record will have more difficulty finding a conventional job, housing or travelling abroad.

Finally, some witnesses also noted that the current legal framework can jeopardize prostitutes' economic security. These witnesses noted that incarceration and fines can often put people in a difficult position with regard to housing, employment, etc.²²⁹ Other witnesses, including Kara Gillies, argued further that prostitutes' economic security is also jeopardized by "proceeds of crime" legislation, which "hinders workers' capacity to save or invest for our futures and indeed, the futures of our families."

B. THE POSITIVE EFFECTS OF CRIMINALIZATION

1. An Important Message in the Campaign Against Prostitution in all its Forms

Other witnesses noted how important the criminalization of clients of prostitution and pimps was in the broader campaign that they feel Canada should conduct to eradicate prostitution in all its forms, whether between consenting adults or not. The witnesses who made this argument regard persons who engage in prostitution as victims of an inherently violent, alienating activity that makes up part of the oppression of women by men.

This viewpoint is reflected in the testimony of Lyne Kurtzman of the Alliance de recherche IREF-Relais femmes of the Université du Québec à Montréal:

We believe it is time to take a stand on prostitution and to define our position as a society. [...] prostitution practice [is based on] an unequal relationship between the sexes and specific exploitation of a small percentage of women. We must avoid introducing provisions that remove barriers to the trade in women's bodies and legitimize the fact that men have unlimited access to the bodies of a certain number of women, thus creating two classes of female citizens: so-called respectable citizens and those dedicated to the sexual comfort of men.²³⁰

Most of the people who define prostitution in these terms feel that it is Parliament's responsibility to censure the act of prostitution by criminalizing men

²²⁸ Kara Gillies, President, Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²²⁹ Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²³⁰ Testimony before the Subcommittee, 9 February 2005.

who buy sexual services, as well as those who live on the avails of prostitution of another person, and in so doing, support all women who are engaged in prostitution and who are, consequently, victims of sexual exploitation and inequality between the sexes. The aim of the message is to discourage prostitution. For the proponents of this view, the primary purpose of criminalization is deterrence by sending the message of disapproval of prostitution.

2. An Instrument of Prevention and Intervention for Prostitutes and for their Clients

Like the vast majority of the witnesses who testified before us, police officers generally recognize that enforcement activity based on section 213 of the *Criminal Code*²³¹ does not lead to a reduction in the incidence of street prostitution. They agree that such activity merely moves the problem to another area or disperses it. Nevertheless, many police officers view section 213 as a useful and necessary instrument of prevention and intervention.

According to a number of police officers who testified before the Subcommittee, enforcement of section 213 offers them the opportunity to protect female prostitutes from a drug habit, from their pimp or from the inherent dangers of prostitution.²³²

A police officer who testified in a private hearing argued that simply taking prostitutes off the street, even for a short period, is itself a significant benefit of criminalization. This view is also evident in the testimony of Doug Le Pard, Deputy Chief of the Vancouver Police Department:

When we charge a sex trade worker, it is often in an attempt to create a gap or wedge between the sex trade worker and her pimp. With conditions placed on her, she becomes less of a marketable commodity and less of an asset. With less peer and pimp pressure on her, she may have the chance to work towards getting her life together and exiting the sex trade. Criminal charges can be and are stayed to assist sex trade workers who are seeking to exit the sex trade.

[...] the criminal law [has been used] as a tool to compel young women to seek or take advantage of resources that may help them exit the sex trade. For example, it might be a condition of probation that requires they meet with a counsellor who can help them develop exit strategies.²³³

During the Subcommittee's hearings, police officers also stated that section 213 was useful in deterring clients. They said that many clients buy sexual services because they do not understand the harm that they are doing to society by

²³¹ As noted earlier, this section prohibits communication in public places for the purpose of prostitution.

²³² This argument was particularly prevalent in discussions of police response to juvenile prostitution. As noted earlier, the Subcommittee prefers the term "sexual exploitation for the purpose of prostitution" when the people involved are minors. This is a serious crime and should be subject to severe penalties.

²³³ Doug Le Pard, Deputy Chief, Vancouver Police Department, testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

engaging in such activities and very often are unaware of the desperate situation of most women who engage in prostitution. Having these factors explained to them in "john school" often discourages them from taking part in this kind of activity. Sergeant Matt Kelly of the Vancouver Police Department's vice squad stated that:

[...] with the johns, section 213 allows us to educate and reduce some of the myths you've heard that exist around the sex trade industry, such as that the women actually enjoy it and they've chosen to go into it. These, of course, are myths.²³⁴

In the same vein, Staff Sergeant Terry Welsh of the Ottawa Police Service made the following statements:

Over the past seven years I've been dealing with using section 213 to assist with the education of both the customers and the sex trade workers. In dealing with section 213, it gives me the authority to arrest individuals, give them the option of attending an educational program — john school — and give them the education, show them the risks, the threats, the issues that are on the street to allow them to make a conscious decision about what is really happening in our community.²³⁵

In this respect, criminalization or arrest is seen as a form of social intervention.

In conclusion, although the witnesses differed in their opinions on the effects of these laws on prostitution and on the appropriate legislative response to prostitution, they all agreed that, at present, the most marginalized individuals are the ones most likely to experience the consequences of criminalization.

²³⁴ Testimony before the Subcommittee, 30 March 2005.

²³⁵ Testimony before the Subcommittee, 6 April 2005.

CHAPTER SIX: MODELS FOR REFORM — EVIDENCE FROM OTHER COUNTRIES

A. INTRODUCTION

The approximately 300 witnesses who appeared before the Subcommittee across Canada presented us with a variety of recommendations and proposed legal approaches for dealing with the issue of adult prostitution. Despite the wide divergence of views heard, two broad conflicting perspectives did emerge from this testimony concerning the very basic nature of prostitution. All of the important prostitution reform initiatives that have taken place around the globe can be traced back to one or the other of these competing philosophical views. Any made-in-Canada solution will necessarily have to choose between these views, and from that, derive a legal and social model tailored to the needs of our society.

The divergence between the models is philosophical. One sees prostitution as a form of violence against women — a form of exploitation in and of itself. The second sees prostitution among consenting adults as a form of work. This chapter will explore these two approaches and the various ways that they have been applied in countries around the world.

B. THE SWEDISH MODEL

1. Overview

The first of these two approaches is based on the perception that all prostitution is a form of violence, and by extension, that one can never choose to sell sexual services. As a result, the law must strive to eliminate all forms of prostitution. Two broad legal solutions emerge from this approach: strengthening the law, and changing the law to penalize only clients and pimps. Only a very small number of individuals appearing before the Subcommittee proposed strengthening the current law and its enforcement in order to combat all aspects of prostitution. The goal of such a model would be to ensure that persons selling sexual services are incarcerated or pushed towards exit strategies, while strict enforcement and sentencing are used against clients and pimps in order to reduce exploitation, abuse, and prostitution itself, and through that, to reduce harm to communities²³⁶

By contrast, changing the law to penalize only clients and pimps was advocated by a significant number of witnesses.²³⁷ This approach is based on the legal model adopted in Sweden in 1999. It views prostitution as exploitation and a

²³⁶ To this end, witnesses generally suggested making section 212, or sections 212 and 213, a hybrid offence with the potential for mandatory minimum sentences. This approach also approves of provincial laws allowing for impoundment of client's vehicles and advocates particularly strict penalties for those exploiting children through prostitution.

²³⁷ Including Gunilla Ekberg, Yolande Geadah, Lyne Kurtzman, Janice Raymond, Richard Poulin, Janet Epp Buckingham, Laurie Ehler, Michèle Roy.

human rights violation akin to slavery — an individual can never consent to prostitution. In other words, consent is irrelevant. This approach argues that prostitution promotes the commodification of women and strips them of their human dignity. Prostitution is an obstacle to sexual equality. Proponents state that those who purport to choose prostitution have in fact been forced into it because they did not have any other options (due to poverty, current and past living conditions involving violence, sexual assault, etc.). As a result, any form of prostitution can be equated with trafficking in persons. Gunilla Ekberg, Special Advisor on Issues Regarding Prostitution and Trafficking in Human Beings to the Government of Sweden noted in her testimony that:

In Sweden, prostitution and trafficking in human beings for sexual purposes are seen as issues that cannot and should not be separated. Both are harmful, intrinsically linked practices.²³⁸

She stated that the overwhelming goal of traffickers is to sell individuals into prostitution.

The Swedish model argues that it is society's responsibility to outlaw the purchase of sexual services through the use of *Criminal Code* provisions in order to provide support to women who are victims of sexual exploitation and of inequality between men and women. Persons selling sexual services should be treated as victims of crime and should never be criminalized themselves. Society must accordingly provide enhanced options for those working in prostitution by introducing social and economic reforms and programs making it easier for them to exit the trade and reintegrate into society.

These witnesses argued that the focus of the law should be trained on tackling the demand for prostitution. Witnesses such as Gunilla Ekberg argued that without men's demand for prostitution, the industry would fail. Thus, those who exploit prostitutes or who abuse them by creating the demand for prostitution must be criminalized. The view is that creating harsh penalties for clients will reduce demand and thus reduce prostitution in the long run, while strengthening the law against pimps will reduce the supply side of the equation in an attempt to eliminate organized crime and trafficking in persons.

2. Application of the Law

Sweden's legal model came into force in 1999. Encompassing all forms of prostitution (indoor and outdoor), the law ensures that those selling sexual services are never criminalized, while clients and pimps are specifically targeted by the criminal law. Yet even for clients and pimps, the penalties are not elevated in comparison with Canadian standards. Individuals who obtain or attempt to obtain a casual sexual relation in exchange for payment are liable to a fine or imprisonment

²³⁸ Gunilla Ekberg, Special Advisor, Issues Regarding Prostitution and Trafficking in Human Beings, Government of Sweden, testimony before the Subcommittee, 4 May 2005.

for up to six months.²³⁹ Anyone who promotes or encourages or improperly exploits for commercial purposes casual sexual relations entered into by another person in exchange for payment is liable to imprisonment for up to four years. An individual found guilty of aggravated procurement — considering the extent of the operation, the gain or the exploitation of the individual — is liable to between two and eight years' imprisonment.

Gunilla Ekberg emphasized that this relatively low sentencing scheme is consistent with Sweden's broader approach to criminal law, in which the harshest sentence contained in the Penal Code is 10 years. Michèle Roy, Spokesperson for the Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel, also noted that in Sweden, the budget for social programs is six times higher than that for law enforcement. The government traditionally focuses its energies on support services, public awareness campaigns, reporting, and reintegration. Certainly, Sweden's approach to prostitution has been implemented in conjunction with an extensive education strategy aimed at clients and the general public, raising awareness of the negative consequences of prostitution.

Like many of the models reviewed in this chapter, the impact of the Swedish law has been difficult to ascertain. Advocates of this approach pointed to significant reductions in prostitution in the country, while others argued that the industry had simply gone underground since implementation of the new measures. Even Swedish government reports on the impact of the law were unable to draw a clear picture. A report by the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services released by the Swedish Ministry of Justice and the Police²⁴⁰ and a report by the Swedish National Board of Health and Welfare,²⁴¹ both released in October 2004, noted that statistics are highly uncertain and that it is not possible to form an exact picture of prostitution in Sweden.

Proponents of the Swedish approach, such as Yolande Geadah, author and researcher, argued that Sweden "is the only country that has truly succeeded in protecting and guaranteeing the safety of female prostitutes."²⁴²

Witnesses pointed to statistics indicating that prostitution has been halved since the law was introduced. Gunilla Ekberg pointed out that before the law there were 2,500 to 3,000 individuals selling sexual services in Sweden with 650 on the

²³⁹ Gunilla Ekberg noted that if another person has promised to give or has given compensation for the purchase of a casual sexual service, he may be punished as an accomplice.

²⁴⁰ Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services, "Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands: Legal Regulation and Experiences" Swedish Ministry of Justice and the Police, 8 October, 2004, available at: http://www.odin.no/filarkiv/232216/Purchasing_Sexual_Services_in_Sweden_and_The_Netherlands.pdf

²⁴¹ Socialstyrelsen, "Prostitution in Sweden 2003: Knowledge, Beliefs & Attitudes of Key Informants" October 2004, available at <http://www.childcentre.info/projects/exploitation/sweden/dbaFile11751.pdf>

²⁴² Yolande Geadah, Independent Author and Researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

streets. Today there are approximately 1,500 persons selling sexual services with no more than 350 to 400 involved in street prostitution. This, in a total population of nine million. Sweden's National Board of Health and Welfare notes that the number of individuals selling sexual services has certainly decreased in major city centres. Research presented to the Subcommittee by the Prostitution Awareness and Action Foundation of Edmonton indicates that the law is seen as a deterrent, that groups working with prostitutes are indicating that more individuals are coming to them for assistance in exiting prostitution, and that a good number have left the trade permanently.²⁴³ A document referred to us by PIVOT Legal Society notes that there has been a decrease in the recruitment of children into the sex trade, and that some individuals selling sexual services have indicated that they now feel more comfortable reporting crimes to the police.²⁴⁴ Witnesses such as Laurie Ehler, Administrative Coordinator for the Elizabeth Fry Society in Nova Scotia, and Janice Raymond, Executive Coordinator of the Coalition Against Trafficking in Women, also referred to police reports indicating that prostitution in Sweden has not gone underground, and that prostitution has not increased in sex clubs, escort agencies, and brothels.

A number of witnesses also pointed to the apparent drop in the number of clients. Gunilla Ekberg cited statistics stating that 914 males were reported under the law between January 1999 and March 2005, and that 234 males were convicted of purchasing sexual services in the first five years of the law's application. Laurie Ehler and Janice Raymond noted that 70% to 80% of clients had left "public places."

Gunilla Ekberg argued that the Swedish law also appears to have had a chilling effect on trafficking in persons. She told us that the Swedish national rapporteur on trafficking in human beings estimates that between 400 and 600 women are trafficked into Sweden every year, compared to the thousands that are trafficked into neighbouring countries. The Swedish numbers have remained constant since the laws came into force. She also noted that the involvement of foreign women in street prostitution has almost come to an end. Janice Raymond commented that both police and non-governmental organizations believe that trafficking in persons is no longer financially advantageous in Sweden since implementation of the law.

Finally, Gunilla Ekberg informed the Subcommittee that opinion polls conducted in Sweden between 1999 and 2002 demonstrate that approximately 80% of the population supports the law prohibiting the sale of sexual services.

²⁴³ D. Scharie Tavcer, "An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden" June 2004, available at: http://www2.mtroyal.ca/~stavcer/PAAFE_5country_study2004.pdf

²⁴⁴ Judith Kilvington, Sophie Day, Helen Ward, "European Prostitution Policy: A Time of Change?" (2001)67 *Feminist Review* 78, available at <http://www.europap.net/download/Europeanprostitutionpolicy.pdf>

Not all witnesses agreed with this evaluation of the Swedish law.²⁴⁵ Critics voiced concerns that the Swedish approach is a paternalistic one that ignores issues of consent and choice. They argued that it is wrong to treat all persons selling sexual services as victims, and that it is futile to attempt to eradicate all prostitution rather than focussing on exploitation. These witnesses argued that under the Swedish law prostitution has not decreased, but has been pushed underground, putting prostitutes in more dangerous situations where they are increasingly vulnerable to pimps and violent clients. As evidence, they cite discussions with prostitutes in Sweden, and point to reports such as the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services' report, which states that despite an immediate reduction in street prostitution after the law was implemented, the numbers have since stabilized, street prostitution having increased in Malmö and decreased in Gothenburg and Stockholm.²⁴⁶ The National Board of Health and Welfare also noted that although the number of persons selling sexual services seemed to have diminished in major urban centres after the law was introduced, numbers had not diminished on a national scale — the theory being prostitutes had left major urban centres and gone towards side streets in the suburbs. They argue that this means that persons selling sexual services have become more geographically and socially marginalized, and it is harder for services to get in touch with them. These reports also emphasized increasing use of cell phones and the Internet, suggesting that prostitution did not disappear, it has just adapted.

These witnesses²⁴⁷ argued that Swedish prostitutes feel endangered by the laws, and that because the industry has gone underground, the violence has increased. There are fewer safe places to work, there is limited time for screening clients, and only the more dangerous clients — who are not afraid of the law — remain. Because there is more competition and less money to be made, individuals selling sexual services are also more willing to take risks, for example, no longer insisting on the use of condoms. This fact is compounded by the fact that police look for condoms as evidence of prostitution, so prostitutes are less likely to carry them. Witnesses commented that individuals selling sexual services are also apprehensive about the legal protections afforded them under the new law and are thus less likely to report abusive clients to police. Because prostitutes must remain hidden, witnesses point out that informal networks between persons selling sexual services have weakened, increasing opportunities for abuse from dangerous clients or exploitative pimps. The Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services points out that there is no documentary evidence from the hospitals or police indicating more violence directed towards prostitutes, but there is significant evidence indicating that the market has become tougher and more prone to violence.

²⁴⁵ Including Frances Shaver, Anna-Louise Crago, Ellen Woodsworth, Jacqueline Lewis, Leslie Ann Jeffrey, Katrina Pacey, and Christine Bruckert.

²⁴⁶ Report of the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services.

²⁴⁷ Including Frances Shaver, Anna-Louise Crago, Ellen Woodsworth, Jacqueline Lewis, Leslie Ann Jeffrey, Katrina Pacey, and Christine Bruckert.

Witnesses such as Katrina Pacey, Director of the PIVOT Legal Society, expressed concern that by pushing prostitution underground, the Swedish law is having a significant detrimental effect upon the most marginalized persons. A document referred to the Subcommittee by Frances Shaver also indicates that prostitutes live a marginalized existence in Sweden, making it potentially even harder for them to exit the trade. They are unable to live with partners because it is illegal to receive any of a prostitute's income, and many individuals also fear loss of custody of their children if it is ever revealed that they sell sex.²⁴⁸

Finally, it is important to note difficulties with enforcement of the Swedish law. The Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services noted that indoor prostitution is not a significant target of law enforcement in Sweden, as it is too resource intensive, although two thirds of prostitution in Sweden takes place indoors.²⁴⁹ Other commentators have observed the difficulty of prosecuting clients who must essentially be caught in the act to be charged. Evidence against pimps is also elusive, as it necessitates the cooperation of clients and persons selling sexual services, neither of which party is usually willing to reveal their activities to the police.²⁵⁰

C. TAKING CONSENSUAL ADULT PROSTITUTION OUT OF THE CRIMINAL CONTEXT

The second of the two broad approaches to prostitution is founded on the perception that violence is not inherent in the sale of sexual services. A number of witnesses told the Subcommittee that although exploitation and coercion do exist in prostitution, they represent many who genuinely choose to sell sexual services for a living and contended that they should have the freedom to use their bodies as they wish. They saw the criminalization of prostitution between consenting adults as a violation of human rights. Proponents of this approach emphasized that they make a significant distinction between consensual sex between adults for consideration, and the exploitation of children and others forced into the prostitution. Trafficking in persons is one manifestation of such extreme exploitation. Witnesses argued that it is unrealistic to try to eradicate prostitution between consenting adults, and that, consequently, it is important to create conditions that are most conducive to safety and respect for the rights of those in the trade, while providing services and exit strategies for those exploited within it or wishing to leave. Those supporting this position agreed that section 213 of the *Criminal Code* is not working and would like to see it repealed. Two broad legislative solutions emerge from this approach: decriminalization, and legalization/regulation.

²⁴⁸ Petra Östergren, "Sex Workers Critique of Swedish Prostitution Policy" 2004, available at: <http://www.petraostergren.com/content/view/44/108/>

²⁴⁹ Report of the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services.

²⁵⁰ D. Scharie Tavcer, "An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden".

1. Decriminalization

(a) Overview

The decriminalization model was advocated by a significant number of witnesses, calling for repeal of many of the prostitution-related provisions from the *Criminal Code*.²⁵¹ This approach is based on the view that prostitution will never disappear, that some individuals do choose to enter into the trade, and that there is nothing intrinsically wrong with the adult exchange of sex for money provided that there is no exploitation involved. As a result, these witnesses favoured creating an environment that protects prostitutes' rights as human beings — citizens like any other.

Those advocating decriminalization ultimately wish to ensure that prostitution is not treated differently from other professions. They advocate the establishment of an effective support network and exit strategies for those who are exploited or who have not freely chosen to be where they are, while ensuring that the same network of laws that apply to all other citizens apply to the sex trade and those selling sexual services.

If implemented in Canada, decriminalization would involve significant repeal of prostitution-related provisions in the *Criminal Code*. For some, this would involve repealing sections 210 and 213, as neither of these provisions targets exploitation but rather criminalizes the every day lives of those selling sexual services. Section 212 could be kept to protect children and prostitutes from exploitation. Other witnesses called for repeal of all or part of section 212 as well. Ultimately, proponents of decriminalization argued that the *Criminal Code* is replete with provisions that can already be used to effectively protect all adults and children from abuse, and that the prostitution-related provisions are redundant. For adults, these pre-existing *Criminal Code* provisions include assault, sexual assault, kidnapping, forcible confinement, intimidation, uttering threats, robbery, theft, extortion, and trafficking in persons. For communities, these provisions include causing a disturbance, loitering, common nuisance, criminal harassment, indecent exhibition, and organized crime.

(b) Application of the Law

i) In Other Countries

Very few models of decriminalization exist in the world, however, witnesses frequently pointed to New Zealand and the state of New South Wales in Australia as examples of what they were advocating.

New Zealand's *Prostitution Reform Act* came into force in 2003 with the goal of creating a framework to safeguard the human rights of persons selling sexual services and to protect them from exploitation, to promote their welfare and

²⁵¹ Including Jennifer Clamen, Valerie Scott, Katrina Pacey, Eleanor Maticka-Tyndale, Frances Shaver, and Kara Gillies.

occupational health and safety, to bolster public health, and to prohibit the commercial sexual exploitation of children. The new law eliminated criminal laws that outlawed indoor and outdoor prostitution among adults in an attempt to accept the reality that prostitution exists and to minimize the harm involved, while ensuring that criminal laws that deal with exploitation, abuse, and the commercial sexual exploitation of children remained. Street prostitution is now tolerated and independent prostitutes are unregulated by the state. There are no “red light districts”. In terms of indoor prostitution, up to four individuals selling sexual services may now operate from the same location without a licence. However, more than four individuals working together or for a third party must be licensed and regulated. There is no restriction on the number of individuals that can work for one operator. Operator certificates are both granted and held by the Registrar of the Court, and the identity of these individuals remains confidential — lists of registered operators cannot even be accessed by the police.²⁵²

In New Zealand, local districts are now responsible for the regulation of indoor prostitution within their jurisdictions, creating regulations surrounding zoning, licensing and advertising. These regulations are only constrained by the fact that they must be within the jurisdiction of the district to make, must not be repugnant to general laws of New Zealand, and must be reasonable. Among other things, districts may create bylaws to control offensive behaviour associated with prostitution, as long as these bylaws do not prohibit prostitution all together. Offensive behaviour is also dealt with through the *Summary Offences Act*.

Other generic laws regulating businesses are also now applicable, with some special provisions determining issues such as age limits and constraints on who can sell sexual services or own, finance, operate or manage a prostitution business. Occupational health and safety codes have been expanded to include prostitution, and inspectors have the authority to enter a premises believed to be a prostitution business at any reasonable time to ensure compliance with the *Health and Safety in Employment Act*, and to ensure that the operation, prostitutes and clients have adopted safe sex practices. Such safe sex practices entail individuals involved taking all reasonable steps to ensure that condoms are used, and employers making free condoms accessible. As well, operators must provide health information to persons selling sexual services and their clients.²⁵³

It is important to note that the law explicitly states that an individual may not have welfare payments denied if he or she refuses to work in the prostitution industry. Legislation also addresses the issue of trafficking in persons by denying immigration permits to anyone who has or who intends to work in, invest in, or to operate a business of prostitution. Finally, the new legislation has strengthened

²⁵² Local Government New Zealand, “Prostitution Reform Act Guidelines” 2003.

²⁵³ Occupational Safety and Health Service, “A Guide to Occupational Health and Safety in the New Zealand Sex Industry” Department of Labour, June 2004, available at: <http://www.osh.govt.nz/order/catalogue/pdf/sexindustry.pdf>; Local Government New Zealand, “Prostitution Reform Act Guidelines”.

penalties against exploitative practices, including harsh penalties for clients and operators surrounding the commercial exploitation of children.²⁵⁴

The state of New South Wales in Australia also decriminalized prostitution over 10 years ago, in 1995. The only prostitution-related activities that remain regulated are:

- Procurement offences — living on the earnings of a person selling sexual services (with an exemption for those who own or manage a brothel), and causing or inducing prostitution;
- Advertising offences — using premises for prostitution that are portrayed as being available for massage, sauna baths, steam baths, or as facilities for exercise, or as photographic studios; and advertising for individuals selling sexual services or advertising that a premise is being used for prostitution;
- Street solicitation — soliciting for prostitution near or within view of a dwelling, a school, a church, or a hospital.

However, despite the restrictions on street solicitation, street prostitution is legal and is complemented by the provision of safe houses where prostitutes can go with their clients. These houses provide rooms, showers, needle exchange, and condoms for a small fee paid by the client. Drug injection sites are also available. Like in New Zealand, local authorities are charged with licensing, regulating locations and implementing other policies with respect to indoor prostitution establishments. Despite the decriminalization of brothels, the *Restricted Premises Act* still ensures that indoor establishments creating a real nuisance for the surrounding neighbourhood may be shut down.²⁵⁵

A final example of decriminalization was mentioned by Paul Fraser in his discussion of the law in England. Although England has in no way decriminalized prostitution, a gap in the legislation provides another example of how the decriminalization model can apply on the ground. Essentially, in England brothels are illegal, but a brothel is defined as existing where more than one individual is

²⁵⁴ Katrina Pacey, Direct, PIVOT Legal Society, testimony before the Subcommittee, 29 March 2005; Local Government New Zealand, "Prostitution Reform Act Guidelines".

²⁵⁵ Valerie Scott, Member, Sex Professionals of Canada, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005; William Fisher, High Commissioner, Australian High Commission, testimony before the Subcommittee, 9 May 2005.

working together to offer sexual services. Thus, provided that an individual selling sexual services is working alone in his or her home and is over 18, this activity is legal.²⁵⁶

ii) The Impact

The impact of these various decriminalization models is difficult to ascertain. The Subcommittee was provided with almost no statistical information about prostitution in New South Wales, and the legislation implemented in New Zealand is so new that few statistics were available tracking the impact of the law. A review process is currently being conducted by the Department of Justice in New Zealand, but those results are not yet available. When examining the impact of the law in New Zealand compared to Sweden's law, it is important to note that New Zealand has an estimated 8,000 prostitutes in a population of almost four million,²⁵⁷ while Sweden implemented its new law with an estimated 2,500 to 3,000 prostitutes in a population of almost nine million.

Certainly witnesses in favour of the decriminalization model indicated that the number of individuals involved in street prostitution had not increased in New Zealand.²⁵⁸ Proponents argued that decriminalization reduced violence against persons selling sexual services by easing the stigma created by the criminalization of prostitution, thus reducing their vulnerability, and allowing sexual transactions to take place in a safer, more transparent environment. Valerie Scott, Member of the Sex Professionals of Canada noted that "Bad brothel owners don't last long"²⁵⁹ in a decriminalized regime, while Jennifer Clamen of Stella and the Canadian Guild for Exotic Labour emphasized that in New Zealand the laws allow operators of brothels to be pursued for bad practices.²⁶⁰ It was unclear from the evidence whether violence has increased or decreased against persons selling sexual services in New Zealand.²⁶¹ In New Zealand, prostitutes can now legally demand the use of condoms, and Valerie Scott pointed out that both police and the courts in New

²⁵⁶ UK Home Office "Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution" July 2004, available at: http://www.homeoffice.gov.uk/documents/paying_the_price.pdf?view=Binary; Paul Fraser, Lawyer and Chair of the Special Committee on Pornography and Prostitution, Department of Justice, from 1983 to 1985, testimony before the Subcommittee, 2 February 2005. However, there are a number of caveats to this blanket statement. Firstly, if more than one person provides sexual services within that property, whether or not they are working at the same time, the activity becomes illegal — such an arrangement would be classified as a brothel. As well, if rooms in a particular building are let out to more than one person offering sexual services, this will be considered a brothel if it can be proven that the individuals are effectively working together.

²⁵⁷ D. Scharie Tavcer, "An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden".

²⁵⁸ In particular, see brief submitted by Jennifer Clamen.

²⁵⁹ Valerie Scott, Member, Sex Professionals of Canada, testimony before the Subcommittee, 15 March 2005.

²⁶⁰ Brief submitted by Jennifer Clamen.

²⁶¹ The only comment that the Subcommittee received on this issue was from Eleanor Maticka-Tyndale, Professor at the University of Windsor, who noted that there *may* be evidence that violence has decreased against persons selling sexual services in New Zealand.

South Wales take reports of violence and exploitation very seriously. Ms. Scott noted that in 2003 there was only one report of a “bad date” in Sydney, a case in which the prostitute’s purse was stolen. Witnesses emphasized that decriminalization allows police more time for investigations and enhancing cooperation and collaboration with persons selling sexual services. Katrina Pacey also pointed out that the new law in New Zealand has opened dialogue between individuals involved in prostitution and communities, while others noted that there appears to be broad public acceptance of the new law’s approach to adult prostitution, although some municipalities are trying to get around it by imposing restrictive laws in their districts.

However, not all witnesses agreed with this evaluation of the decriminalization model as applied in New Zealand and Australia.²⁶² A number pointed out that decriminalization has increased prostitution in the countries where it has been implemented. Yolande Geadah and Laurie Ehler told the Subcommittee that four years after implementation of the law in New South Wales the number of brothels in Sydney had tripled. By 1999 there were 400 to 500 brothels operating in Sydney, mostly unlicensed, and thus, illegal. A July 2005 report released by Manukau City, the second largest city in New Zealand, estimated that the number of persons selling sexual services at the street level has quadrupled since implementation of the law.²⁶³ In addition, witnesses such as Melissa Farley of Prostitution Research and Education and Janice Raymond indicated that organized crime had increased dramatically in New Zealand, while trafficking in persons had not declined. Janice Raymond suggested that child prostitution was also on the rise. As well, a number of witnesses pointed to the important link between drugs and prostitution in Sydney, particularly at Kings Cross, the largest zone of street level prostitution in New South Wales.²⁶⁴ These witnesses noted that decriminalization legitimates prostitution, bringing it too close to mainstream society. They expressed concern for communities dealing with prostitution in their neighbourhoods and with respect to the normalization of prostitution as just another form of work. For those who viewed all prostitution as violence against women, decriminalization was an unacceptable solution for Canada.

2. Legalization/Regulation

Within this broader approach, only a very small group of individuals appearing before the Subcommittee proposed the regulation, or legalization, of prostitution. Unlike decriminalization, which involves the repeal of criminal laws

²⁶² Including Yolande Geadah, Laurie Ehler, Melissa Farley, Janice Raymond, and Shannon Ross Watson.

²⁶³ Manukau City Council, “Report of Manukau City Council on Street Prostitution Control” July 2005, available at http://www.manukau.govt.nz/uploadedFiles/manukau.govt.nz/Publications/Plans_&Policies/mcc-report-on-street-prostitution-aug-2005.pdf

²⁶⁴ Laurie Ehler, Administrative Coordinator, Elizabeth Fry Society, testimony before the Subcommittee, 17 March 2005; Shannon Ross Watson, Individual, testimony before the Subcommittee, 31 March 2005; William Fisher, High Commissioner, Australian High Commission, testimony before the Subcommittee, 9 May 2005.

surrounding adult prostitution, leaving other laws to apply as they would to any other context, legalization involves repeal of criminal laws accompanied by regulation of the trade. Models of legalization take many forms — prostitution is generally permitted in certain defined forms, and accompanied by registration, and various other rules and laws that apply only to prostitution-related activities, such as rigorous health checks and zoning requirements. The aim is control of prostitution rather than criminalization or repeal of the criminal laws. In a sense, this is the meeting point between criminalization and decriminalization.

Legalization models have been adopted in jurisdictions such as Germany, parts of Nevada, and some states in Australia (eg. Victoria, Queensland, the Northern Territory, and the Australian Capital Territory). The most famous example of legalization exists in the Netherlands, where prostitution has been relatively accepted under the law for much of the last century. The red light district in Amsterdam is a well-known tourist destination. In 2000, the Dutch government pushed its laws further, repealing all sections of the Penal Code related to adult prostitution, effectively legalizing the sale and purchase of sexual services, while at the same time increasing penalties against pimps, particularly with respect to the sexual exploitation of children. Adult European Union residents who sell sexual services in the Netherlands and who register with the authorities are now considered to be salaried (those who work in legal brothels) or self-employed workers with the same social, legal, and labour rights and obligation as other citizens. They receive social benefits, pay taxes and are subject to the *Working Conditions Act* and most other legislation that applies to businesses.

Local authorities regulate the conditions under which prostitution takes place in the Netherlands, including dealing with licensing and health and safety regulations, and controlling the location and the size of establishments. Police conduct frequent patrols of brothels, which must not interfere with or disrupt public life. Local authorities have also established tolerance zones for street prostitution, which are often complemented by a lounge for individuals selling sexual services to shower and rest, obtain coffee, and speak to a counsellor if needed. Street prostitution outside of these zones is a criminal offence. Finally, medical checkups are not compulsory in the Netherlands, but are strongly encouraged.²⁶⁵

The evidence emerging from the Netherlands is conflicting, as some reports note a rise in large brothels, drugs, exploitation of children, and organized crime, while others claim that it is difficult to tell the impact of the law. Witnesses noted that full legalization appears to have led to a massive expansion of prostitution — particularly unregulated prostitutes operating in the underground industry.²⁶⁶ Due to concerns about the stigma of being officially recognized as a prostitute (including

²⁶⁵ Netherlands Ministry of Foreign Affairs, "Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2004" 2004, available at <http://www.mfa.nl/contents/pages/743/prost.pdf>.

²⁶⁶ In the Netherlands, it is important to again note that before the 2000 legal reform there were approximately 25,000 individuals selling sexual services in a total population of 16 million. This is a significantly higher ratio of prostitutes than in Sweden, although it is lower than that in New Zealand.

difficulty in accessing bank loans, day care, etc.²⁶⁷), only 4% of individuals selling sexual services in the Netherlands have registered with the authorities. Ninety-six percent thus operate illegally, underground. Not only does the concept of prostitute registration not appear to be working, but the tolerance zones established to protect individuals selling sexual services at the street level have not always proven effective. By late 2003, the Amsterdam city council decided to close its tolerance zone for street prostitution. Unlike zones in many other cities, this one was located outside the city centre and prostitutes were bussed in daily. According to the mayor, it had become impossible to create a safe and controllable area where women would not be abused by members of organized crime groups. Observers have commented that the intensely regulated nature of the tolerance zone did not suit the lifestyle of persons selling sexual services at the street level, many of whom are drug addicted and unwilling or unable to travel to organized prostitution zones far from the city centre. Many such individuals continued to sell sexual services illegally outside the zone.²⁶⁸

Other witnesses told the Subcommittee that legalization has not alleviated violence against individuals selling sexual services — violence may have even increased. Although pimps may have disappeared from legal brothels and shop windows, they have moved into the tolerance zones, escort businesses, and bars.²⁶⁹ Increasingly vulnerable populations are also being noticed in prostitution. The Child Rights Organization in Amsterdam estimates that the number of children exploited through prostitution in the Netherlands has increased by 11,000 since 1996.²⁷⁰ The number of foreign prostitutes has also increased, a fact that many feel indicates an increase in trafficking in persons, although others argue that it is due to the enhanced protections for persons selling sexual services in the Netherlands. Before the 2000 legal reform, two thirds of individuals selling sexual services in the Netherlands were non-Dutch. Today, it is estimated that between 80% to 85% of prostitutes in Amsterdam are non-Dutch and that between 70% to 75% have no

²⁶⁷ Kara Gillies, President, Maggie's: the Toronto Prostitutes' Community Service Centre, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²⁶⁸ Yolande Geadah, Independent Author and Researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005; Report of the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services; Janice Raymond, Executive Coordinator, Coalition Against Trafficking in Women, testimony before the Subcommittee, 4 April 2005.

²⁶⁹ Report of the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services; Kara Gillies, President, Maggie's: the Toronto Prostitutes' Community Service Centre, testimony before the Subcommittee, 2 May 2005.

²⁷⁰ Yolande Geadah, Independent Author and Researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005.

papers.²⁷¹ Based on this evidence, individuals selling sexual services, academics, law enforcement agencies, and others appearing before the Subcommittee almost uniformly condemned the possibility of looking to the legalization/regulation model for a made-in-Canada solution.²⁷²

²⁷¹ Netherlands Ministry of Foreign Affairs, "Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2004"; Report of the Working Group on the Legal Regulation of the Purchase of Sexual Services; Yolande Geadah, Independent Author and Researcher, testimony before the Subcommittee, 7 February 2005; Laurie Ehler, Administrative Coordinator, Elizabeth Fry Society, testimony before the Subcommittee, 17 March 2005.

²⁷² Including Yolande Geadah, Laurie Ehler, Suzanne Jay, Janice Raymond, Melissa Farley, Hermina Dykxhoorn, Richard Poulin, Gunilla Ekberg, Kara Gillies, and Catherine William-Jones.

CHAPTER SEVEN: DIFFICULTIES IN ACHIEVING CONSENSUS — RECOMMENDATIONS AND CONCLUSIONS

A. INTRODUCTION

As in other countries, there is little consensus in Canada surrounding the issue of adult prostitution, although there is unanimous agreement that the sexual exploitation of minors through prostitution must not be tolerated. This conclusion became clear to the Subcommittee after hearing the testimony of approximately 300 witnesses at public and private hearings held in Ottawa, Toronto, Montréal, Halifax, Vancouver, Edmonton and Winnipeg, from January 31 to May 30, 2005. As we have seen throughout our review of the *Criminal Code* provisions dealing with prostitution, differing opinions relate to the nature of prostitution, its causes and effects, as well as the measures that should be taken to address it.

B. THE SUBCOMMITTEE'S UNANIMOUS RECOMMENDATIONS

Despite many differences in opinion and contradictory points of views in the testimony and among members of the Subcommittee, a few points of agreement emerge from our study that provide the basis for strong recommendations.

First of all, the Subcommittee agrees that violence, discrimination and intimidation against individuals selling sexual services must never be tolerated.

Commercial Sexual Exploitation of Minors

Like all witnesses, the Subcommittee also agrees that the sexual exploitation of minors (under 18 years of age) is a serious crime that should be subject to severe penalties. In order to create an environment where commercial sexual exploitation of minors is strongly condemned, law enforcement authorities must be provided with sufficient resources and training to ensure the full punishment of those who use and sexually exploit children and youth through prostitution.

RECOMMENDATION 1

The Subcommittee recommends that the Government of Canada ensure that the commercial sexual exploitation of minors (under 18 years of age) remains a serious crime subject to severe penalties and that law enforcement authorities be provided with sufficient resources and training to ensure the full punishment under the law of those who use and sexually exploit children and youth through prostitution.

Trafficking in Persons

The Subcommittee also wishes to reinforce the fact that trafficking in persons must remain prohibited and effectively prosecuted, and victims provided with adequate assistance and services. While the Subcommittee applauds the initiatives taken in Canada to counter this serious crime, it recognizes that more needs to be done particularly with respect to the training of law enforcement authorities and the provision of services and programs to victims. In order to effectively prosecute traffickers, law enforcement authorities must be provided with sufficient resources and training. Therefore:

RECOMMENDATION 2

The Subcommittee recommends that the Government of Canada ensure that the problem of trafficking in persons remains a priority so that victims are provided with adequate assistance and services, while traffickers are brought to justice.

Status Quo is Unacceptable

The Subcommittee had a mandate seeking to improve the safety of individuals selling sexual services and communities overall. After reviewing the criminal laws pertaining to prostitution with that mandate in mind, members agree that the status quo is unacceptable. The social and legal framework pertaining to adult prostitution does not effectively prevent and address prostitution or the exploitation and abuse occurring in prostitution, nor does it prevent or address harms to communities. This framework must therefore be reformed or reinforced. This view reflects the position of the vast majority of witnesses who appeared before the Subcommittee, as well as the conclusions of the major studies on prostitution conducted over the last 20 years.

Criminal Laws Pertaining to Prostitution are Unequally Applied

Members also agree that the existing laws on prostitution are unequally applied, enabling a “two tiered sex trade to emerge [where] more expensive licensed off-street prostitutes operate with virtual impunity,”²⁷³ while those already most vulnerable and marginalized — street-level prostitutes, particularly Aboriginal and transsexual/transgendered persons, as well as drug addicts — are routinely arrested. Unlike section 213 of the *Criminal Code*, the other provisions pertaining to prostitution (210 to 212) are rarely enforced by police, often passing under the radar of the complaint-driven prosecution process. Given that street prostitution makes up only 5% to 20% of all prostitution-related activities, yet historically accounts for more than 90% of all prostitution-related incidents reported by the police, the bias in application of the law is clear. Therefore:

²⁷³ Federal/Provincial/Territorial Working Group on Prostitution, *Report and Recommendations in respect of Legislation, Policy and Practices Concerning Prostitution-Related Activities*, December 1998, p. 65.

RECOMMENDATION 3

The Subcommittee recommends that the Government of Canada recognize that the status quo with respect to Canada's laws dealing with prostitution is unacceptable, and that the laws that exist are unequally applied.

Urgent Need for Legislation and Programs

The Subcommittee came to the conclusion that legislation and programs must be set up to prevent and protect persons from exploitation and assist them in regaining control of their lives. Education campaigns and programs dealing with underlying concerns, such as poverty, social inequality and sexual exploitation, are desperately needed to prevent people from entering prostitution because of lack of choice or coercion, while exit strategies are also needed to assist the individuals who wish to leave prostitution in regaining control of their lives. Like many witnesses, the Subcommittee strongly believes that reducing the incidence of survival sex requires various social programs and services to address the underlying factors that leave individuals with no other choices but prostitution. Therefore:

RECOMMENDATION 4

The Subcommittee recommends that the Government of Canada establish and develop education campaigns and programs to prevent people from entering prostitution because of lack of choice or coercion, and to raise the awareness of young people, children, and society to the risks of being coerced into prostitution. The government must also work with other levels of government, institutions, and non-governmental organizations to develop exit strategies to assist those involved in prostitution who wish to leave in regaining control of their lives.

Need for Research and Data Collection

Throughout its study, the Subcommittee noted a lack of information about prostitution in Canada and agrees that more research is needed to ensure a better understanding of its causes and impacts. As mentioned in Chapter 2, empirical research in the field is too often silent about certain problems that are frequently associated with prostitution, including organized crime, the drug trade, and trafficking in persons for the purposes of prostitution. Therefore:

RECOMMENDATION 5

The Subcommittee recommends that the Government of Canada fund research on prostitution to obtain a clearer picture of prostitution activities in the country, the associated problems, and the needs of people involved in those activities. The Subcommittee believes that a better understanding of the

causes and impacts of prostitution is essential to the implementation of policies and programs that will have a positive impact on the lives of individuals engaged in prostitution and communities in general.

Throughout its study, the Subcommittee also noted the absence of a legal analysis of the existing *Criminal Code* provisions dealing with prostitution (sections 210 to 213), as well as those dealing with violence, exploitation and nuisance. Some of the questions that remain unanswered in this regard include,

- Given the high number of minors exploited through prostitution, why is section 212 of the *Criminal Code* so rarely used to eradicate this pressing problem?
- Why are sections 210, 211 and 212 of the *Criminal Code* so rarely applied in comparison to section 213?
- Many police officers told the Subcommittee that they would prefer to tackle demand for prostitution instead of the prostitutes themselves. If so, why are clients so rarely the target of law enforcement initiatives?
- Why do law enforcement officials and prosecutors not seem to use general application provisions of the *Criminal Code*, like kidnapping, extortion, sexual exploitation and assault to address the violence in prostitution?

Finally, the evidence emerging from our testimony with respect to the legal and social approaches to prostitution adopted in other countries was also incomplete and contradictory. The Subcommittee feels that further research into the impact of these approaches and the Canadian approach on issues such as trafficking in persons and the sexual exploitation of women and children is required. In addition, the Subcommittee feels that more comprehensive data and analyses of the legal and social frameworks available to address crime in the context of prostitution would assist the government in finding a viable and effective solution to address prostitution in Canada. Therefore:

RECOMMENDATION 6

The Subcommittee recommends that the Department of Justice coordinate research on prostitution on a priority basis with other levels of government, institutions, and non-governmental organizations, as well as persons selling sexual services. This research should include an examination of best practices adopted in Canada and abroad.

C. A MAJORITY AGREEMENT — THREE PARTIES' PERSPECTIVES

Prostitution as a Public Health Issue

Members of the Subcommittee could not agree on a strategy to address the safety of individuals selling sexual services and communities overall. That said, the majority of the Subcommittee — members from the Liberal, New Democratic, and Bloc Québécois Parties — strongly believe that prostitution is above all a public health issue, and not only a criminal law issue. What they propose is therefore a pragmatic approach that recognizes the importance of prevention, education, treatment and harm reduction measures for all persons involved in the many forms of prostitution, from sexual slavery and survival sex, to the exchange of sexual services between consenting adults. While recognizing that programs are desperately needed to enable those who wish to leave prostitution to do so, and to support and protect those coerced in prostitution; they also recognize the importance of providing harm reduction measure to address the underlying concerns of poverty and social inequality and to meet the needs of individuals engaged in prostitution with respect to their health and safety (including sex education, distribution of condoms, bad date list, etc). Therefore:

RECOMMENDATION 7

The majority of the Subcommittee calls for concrete efforts to be made immediately to improve the safety of individuals selling sexual services and assist them in exiting prostitution if they are not there by choice. In addition, the federal government should consider increasing transfer payments to the provinces to enable them to provide significant resources for income support, education and training, poverty alleviation, and treatment for addictions, while respecting provincial areas of jurisdiction.

Canada's Approach to Adult Prostitution is Contradictory

Members from the Liberal, New Democratic, and Bloc Québécois Parties believe that Canada's current quasi-legal approach to prostitution — in which adult prostitution is legal *per se*, but nearly impossible to practise without breaking the law — should be recognized as contradictory. Much like the conclusion reached by the Fraser Committee 20 years ago, they feel that since adult prostitution is legal in Canada, the conditions under which it can be practised must be stipulated. Moreover, after hearing the testimony, they came to the conclusion that the current situation causes more harm than good. It marginalizes prostitutes, often leaving them isolated and afraid to report abuse and violence to law enforcement authorities. In the view of members from the Liberal and New Democratic Parties, the Canadian government must come to terms with this contradiction and the inefficiency of the law, and engage in a process of law reform that will consider changes to laws pertaining to prostitution, thus allowing criminal sanctions to focus on harmful situations.

Striking a Balance without Judging

Members from the Liberal, New Democratic, and Bloc Québécois Parties are of the view that sexual activities between consenting adults that do not harm others, whether or not payment is involved, should not be prohibited by the state. They feel that it is essential to strike a balance between the safety of those selling sexual services — without judging them — and the right of all citizens to live in peace and safety. In order to ensure that both individuals selling sexual services and communities are protected from violence, exploitation and nuisance, the majority of the Subcommittee urges reliance on *Criminal Code* provisions of general application targeting various forms of exploitation and nuisance, such as public disturbance, indecent exhibition, coercion, sexual assault, trafficking in persons, extortion, kidnapping, etc. The approach proposed by these members is premised on the idea that it is preferable to concentrate our efforts on combating exploitation and violence in the context of prostitution, rather than criminalizing consenting adults who engage in sexual activities for money.

D. THE CONSERVATIVE PARTY'S PERSPECTIVE

Prostitution as a Form of Violence, not Commerce

In contrast, like many witnesses who appeared before the Subcommittee, members from the Conservative Party see prostitution as a degrading and dehumanizing act, often committed and controlled by coercive or opportunistic individuals against victims who are frequently powerless to protect themselves from abuse and exploitation. They believe that the most realistic, compassionate and responsible approach to dealing with prostitution begins by viewing most prostitutes as victims.

Questioning Consent and Harmlessness

Unlike other parties, the Conservatives do not believe it is possible for the state to create isolated conditions in which the consensual provision of sex in exchange for money does not harm others. They believe that all prostitution has a social cost, and that any effort by the state to decriminalize prostitution would impoverish all Canadians — and Canadian women in particular — by signalling that the commodification and invasive exploitation of a woman's body is acceptable. In their view, such a notion violates the dignity of women and undermines efforts to build a society in which all members are respected equally, regardless of gender. Furthermore, considering that gender-linked social and economic hardships are often what push women into prostitution in the first place, the Conservatives question how often “consent” is truly given out of choice, and not necessity.

These members also feel that because of the negative elements it attracts, prostitution is unacceptable in any location — commercial, industrial or residential, including massage parlours and private homes. They feel it would be unethical for a government to voluntarily degrade or endanger any community by permitting increased prostitute, john and pimp traffic, and subsequently exposing locals to elevated levels of harassment, luring and drug use.

The Conservative Approach

The Conservative members agree that the status quo with respect to the enforcement of laws is unacceptable, but disagree that decriminalization is the solution. They cite the example of Sweden, which decriminalized prostitution in the 1960s then recriminalized it in 1999 after concluding that decriminalization had in fact entrenched the very problems it was expected to resolve. The Conservatives are also deeply concerned about evidence from other countries that links decriminalization to an increase in both adult and child prostitution²⁷⁴, and to a stronger control over prostitution by organized crime.²⁷⁵

The Conservatives therefore call for legal and social reforms which would reduce all prostitution through criminal sanctions that clearly target abusers (johns and pimps), and improve the ability of those engaged in prostitution — the victims — to quit. They propose a new approach to criminal justice in which the perpetrators of crime would fund, through heavy fines, the rehabilitation and support of the victims they create. These fines would also act as a significant deterrent. As for the prostitutes themselves, the Conservatives recommend a system in which first-time offenders and those forced or coerced into the lifestyle are assisted out of it, and avoid a criminal record. However, those who freely seek to benefit from the “business” of prostitution would be held accountable for the victimization which results from prostitution as a whole. To address the problem of the two-tiered sex trade, these members emphasize that law enforcement must deal equally and consistently with all forms of prostitution, whether it be found on the street, in escort services, massage parlours, bawdy houses, or other locations.

The Conservatives reject any attempt to characterize the *Criminal Code* provisions listed in Appendix D as adequate protection for either prostitutes or communities. In their view, such an effort is part of a decriminalization agenda that would eliminate tools required to separate communities from prostitution, and prostitutes from exploitation and abuse. While cognizant that solicitation laws may be improved, they believe that marginalization is not a function of the laws themselves, but of attempts to circumvent them. The fact that such attempts are made points to the need for intervention.

The Conservatives agree that there is a significant public health component to prostitution, but cannot support majority Recommendation 7 insofar as it enables prostitutes to remain in a dangerous and degrading lifestyle. The Conservative Party calls for the establishment of far-reaching educational strategies and programs that are focused on the reduction of all forms of prostitution, and encouraging all prostitutes towards exit programs.

²⁷⁴ Testimony of Richard Poulin with respect to the Netherlands and the Australian states that decriminalized prostitution, 9 February 2005.

²⁷⁵ See testimony by Yolande Geadah, Julie McNeice as well as Richard Poulin of the University of Ottawa.

E. DIFFICULTIES IN FINDING A CONSENSUS

The Subcommittee's examination of the law has revealed significant elements of agreement and disagreement with respect to the appropriate legal and social response to prostitution, probably reflecting the conflicting views of Canadians more broadly.

Much like our testimony, the divergence between members' views on prostitution is often philosophical. This is certainly one of the major impediments for the Subcommittee to finding consensus on how to address adult prostitution. Some members see prostitution as a form of violence against women — a form of exploitation in and of itself. Others see prostitution among consenting adults as a human rights issue — the right of an adult to use his or her body to provide sexual services in exchange for money and to operate in a safe environment.

As noted earlier, despite the Subcommittee's extensive study, many questions remain unanswered. There is an obvious lack of research and data with respect to prostitution and issues such as the commercial sexual exploitation of children and youth, trafficking in persons for the purposes of prostitution, and the involvement of organized crime. In addition, the Subcommittee was unable to find an answer as to why the many laws of general application that can be used to control violence and exploitation in the context of prostitution and the negative impacts of prostitution on communities are rarely used to address such crimes. In the same vein, the Subcommittee feels that it did not hear sufficient evidence with respect to the impact of the legal and social reforms emerging from other countries to address prostitution.

Answers to these questions and others would facilitate consensus building as to what changes need to be made in order to ensure that the law more effectively protects individuals involved in prostitution and communities overall.

APPENDIX A

LETTER FROM THE MINISTER OF JUSTICE

Minister of Justice
and Attorney General of Canada



Ministre de la Justice
et procureur général du Canada

The Honourable / L'honorable Irwin Cotler, P.C., O.C., M.P./c.p., o.c., député
Ottawa, Canada K1A 0H8

NOV 19 2004

The Honourable Paul DeVillers
Member of Parliament
Chairman
Standing Committee on Justice, Human Rights,
Public Safety and Emergency Preparedness
Confederation Building, Room 172
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Mr. DeVillers:

The purpose of this letter is to suggest that a sub-committee of the Standing Committee on Justice, Human rights, Public Safety and Emergency Preparedness be struck to study the laws related to prostitution. The sub-committee could have a mandate similar to the solicitation laws in September 2003. The purpose of the new sub-committee could be to improve the safety of sex-trade workers and communities overall, and to recommend the changes necessary to reduce the exploitation of and violence against sex-trade workers.

Given the importance of this matter, for all Canadians and, in particular, for sex-trade workers, I decided, once I was appointed Minister of Justice, to meet with numerous stakeholders directly affected by the issues surrounding prostitution in Canada. Thus, in March 2004, I publicly indicated the need to more adequately protect individuals involved in prostitution against exploitation, violence, and abuse and I pledged to support the reconstitution of the sub-committee as a democratic process for law reform and social change with regard to the prostitution problem in Canada.

Since then, a number of reports and research papers have been produced on this issue including, among the most recent, the report from Pivot Legal Society entitled *Voices for Dignity: A call to End the Harms Cause by Canada's Sex Trade Laws* and the report from the Conseil permanent de la jeunesse du Québec entitled *Vu de la rue : Les jeunes adultes prostitués*, which advocates the repeal of the solicitation laws because they encourage violence against prostitutes. The Canadian Medical Association has also urged doctors to lobby the federal government to change Canada's prostitution laws in order to, in particular, protect street prostitutes.

Canada

There appears to be a consensus regarding the need to review and amend the prostitution related provisions of the Criminal Code as soon as possible. However, there is no unanimity in relation to how to improve the safety of prostitutes, even within the different interest groups, such as feminist groups.

The importance of dealing with this issue and the variety of views in relation to how it should be addressed leads me to recommend the prompt constitution of the sub-committee of the Standing Committee on Justice, Human Rights, Public Safety and Emergency Preparedness. This sub-committee should allow Parliamentarians to establish a dialogue between the different interest groups and determine the best possible solution for both protecting the individuals involved in prostitution-related activities and responding as appropriately as possible to the concerns of Canadians about prostitution.

My officials will be happy to assist the new sub-committee in its work.

Original signed by :

Hon. Irwin Cotler
Minister of Justice and Attorney General of Canada

APPENDIX B LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
37th Parliament, 2nd Session		
Department of Justice	2003/10/07	2
Lucie Angers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section		
Richard Mosley, Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch		
International Centre to Combat Exploitation of Children	2003/10/21	3
Cherry Kingsley, Special Advisor		
Statistics Canada		
Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics		
Senate of Canada	2003/10/28	4
Hon. Landon Pearson, Senator		
University of Ottawa		
Christine Bruckert, Professor, Department of Criminology		
Colette Parent, Professor, Department of Criminology		
Canadian Association of Sexual Assault Centres	2003/11/04	5
Lee Lakeman, Regional Representative for B.C. & Yukon		
Senate of Canada		
Hon. Landon Pearson, Senator		
38th Parliament, 1st Session		
Department of Justice	2005/01/31	3
Lucie Angers, Senior Counsel, Criminal Law Policy Section		
Patrice Corriveau, Senior Policy Analyst, Criminal Law Policy Section		
Catherine Latimer, Acting Assistant Deputy Minister, Criminal Law Policy and Community Justice Branch		
Suzanne Wallace-Capretta, Research Manager, Research and Statistics Division		
As an Individual	2005/02/02	4
Paul Fraser, Lawyer and Chair of the special Committee on Pornography and Prostitution, Department of Justice 1983-85		
Concordia University	2005/02/07	5
Frances Shaver, Professor, Department of Sociology and Anthropology		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel Michèle Roy, Spokesperson As Individuals Valérie Boucher Yolande Geadah	2005/02/07	5
Alliance de recherche IREF-Relais femmes Lyne Kurtzman, Research Officer Aurélie Lebrun, Research Officer University of Ottawa Richard Poulin, Full Professor, Department of Sociology York University Deborah Brock, Professor, Department of Sociology	2005/02/09	6
Canadian National Coalition of Experiential Women Cherry Kingsley, National Coordinator Samantha Smythe, Member of the Steering Committee REAL Women of Canada Gwendolyn Landolt, National Vice-President Diane Watts, Researcher University of Montréal Marie-Andrée Bertrand, Professor Emeritus of Criminology, Criminology and Sociology of Law	2005/02/14	7
Evangelical Fellowship of Canada Janet Epp Buckingham, Director, Law and Public Policy Salvation Army Dianna Bussey, Director, Correctional and Justice Services Danielle Shaw, Director, Government Relations As an Individual Maggie deVries	2005/02/16	8
Simon Fraser University John Lowman, Professor, School of Criminology University of Ottawa Christine Bruckert, Professor, Department of Criminology Colette Parent, Professor, Department of Criminology	2005/02/21	9
Aboriginal Legal Services of Toronto Maurganne Mooney, Member	2005/03/09	11
	2005/03/15	12

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canada-China Business Association Benson Li, Vice-President	2005/03/15	12
Canadian Centre for Abuse Awareness Mary Bone, Director of Program Services John Muise, Public Safety Advisor		
Canadian HIV/AIDS Legal Network Glenn Betteridge, Senior Policy Analyst		
City of Toronto Kyle Rae, Councillor		
Jubilee Centre for Christian Social Action Dominic Tse, President		
London Alliance to Support Sex Trade Cindy Campbell, Co-chair James Watkin, Co-Chair		
Parkdale Action Committee for Street Improvement Sheila Lipiatt, Chairperson		
Sanctuary Ministries of Toronto Stephen Martin, Coordinator Greg Paul, Executive Director		
Sex Laws Committee Richard Hudler Maria-Belair Ordonez		
Sex Professionals of Canada Amy (Unknown), Member Wendy Babcock, Member Valerie Scott, Member		
Sex Workers Alliance of Toronto Anastasia Kusyk, Member		
Sexual Exploitation Education and Awareness Campaign of Toronto Lea Greenwood, Coordinator		
Street Outreach Services — SOS Susan Miner, Director		
Streetlight Support Services Natasha Falle, Counsellor Lorraine Hewitt, Development Manager Beverley McAleese, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Toronto Police Service Wendy Leaver, Detective Howard Page, Detective George Schuurman, Detective Constable	2005/03/15	12
University of Toronto Genderqueer Group Evan Smith, Coordinator		
As an Individual Leslie Milne		
Action Séro Zéro Kathy Tremblay, Development and Communications Officer	2005/03/16	13
Association des résidants et résidentes des faubourgs de Montréal Agnès Connat, Member François Robillard, President		
Batshaw Youth and Family Centres Lynn Dion, Resource Person, STI/HIV Prevention and Youth Sexuality		
Cactus Montréal Darlène Palmer, Group Coordinator Marianne Tonnelier, General Director		
Coalition for the Rights of Sex Workers Jennifer Clamen, Member and Coordinator for the XXX Forum Anna-Louise Crago, Member		
Journal de la rue Danielle Simard, Assistant Director Raymond Viger, General Director		
Projet d'intervention auprès des mineurs prostitués Jacques Moïse, Coordinator		
Projet Intervention Prostitution Québec Inc. Marc Drapeau, Coordinator		
Montreal City Police Service Mario Leclerc, Inspector, Community Service, South Shore		
World March of Women Diane Matte, Coordinator		

Associations and Individuals	Date	Meeting
As Individuals	2005/03/16	13
Lise Béland		
Paul Boyer		
Marlène Caron		
Pat Nowakowska		
Catherine Prévost		
Pierrette Thomas		
Direction 180	2005/03/17	14
Cynthia MacIsaac, Program Director		
Elizabeth Fry Society of Mainland, Nova Scotia		
Laurie Ehler, Administrative Coordinator		
Halifax City Council		
Dawn Sloane, Councillor		
Halifax Regional Police		
Brian Johnston, Constable		
Doug MacKinnon, Constable		
Stepping Stone		
Jeannine McNeil, Executive Director		
Rene Ross, Chair		
Daniel Roukema, Vice-Chair		
Women's Innovative Justice Initiative		
Pam Rubin, Research Coordinator		
St. Thomas University	2005/03/21	15
Gayle MacDonald, Professor, Department of Sociology		
University of New Brunswick		
Leslie Ann Jeffrey, Professor, Department of History and Politics		
Hintonburg Community Association Inc.	2005/03/23	16
Jay Baltz, Board Member		
Jeff Leiper, President		
Cheryl Parrott, Chair, Security Committee		
As an Individual		
Brian Gilligan		
Change the Code	2005/03/29	17
Jamie Lee Hamilton, Co-Founder		

Associations and Individuals	Date	Meeting
PIVOT Legal Society Katrina Pacey, Director	2005/03/29	17
Prostitutes Empowerment Education and Resource Society, Victoria Lauren Casey, Member Gwen Smith, Member		
Prostitutes Empowerment Education and Resource Society, Vancouver Kyla Kaun, Director, Public Relations Shelley Woodman, Executive Director		
Prostitution Alternatives Counselling and Education Society Sue Carruthers, Board Chair		
Prostitution Alternatives Counselling and Education Society and BC Coalition of Experiential Women Raven Bowen, Coordinator		
Sexworkers Action Network Cynthia Low Davi Pang		
WISH Drop-in Centre Lucy Alderson, Coordinator Kate Gibson, Executive Director		
As Individuals Raigen D'Angelo Sandra Laframboise		
Asian Society for the Intervention of AIDS Mandip Kharod, Volunteer Coordinator Raymond Leclair, Executive Director	2005/03/30	18
B.C. Ministry of the Attorney General Jacquelyn Nelson, Director, Federal/Provincial Policy		
British Columbia Civil Liberties Association Ann Pollack, Member, Board Micheal Vonn, Policy Director		
City of Vancouver Ellen Woodsworth, Councillor		
Community Partners' Group Liz Bennett, Volunteer		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Covenant House Vancouver Charles Cooke, Executive Director	2005/03/30	18
Dickens Community Group Dennis St. Aubin, Member, Organization Committee		
Downtown Eastside Youth Activities Society Judy McGuire, Executive Director		
Focus on the Family Canada Jennifer Allen, Member		
Hastings North Business Improvement Association Patricia Barnes, Executive Director		
Pink Triangle Press Garth Barriere, Barrister and Solicitor		
Prostitution Research and Education Melissa Farley		
Vancouver Police Board Lynne Kennedy, Member, Board		
Vancouver Police Department David Dickson Matt Kelly, Sergeant, Vice Unit Doug Le Pard, Deputy Chief		
Vancouver Rape Relief and Women's Shelter Suzanne Jay, Collective Member		
As Individuals Perry Bulwer Scarlett Lake Loraine Laney Jaqueline Lynn Annie Parker Janine Stevenson		
Alberta Avenue Business Association Peter Rausch, Executive Director	2005/03/31	19
Alberta Avenue Neighbourhood Patrol Cristina Basualdo, Vice-President		
Alberta Federation of Women United for Families Hermina Dykxhoorn, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Calgary Police Service Leonard Dafoe, Detective	2005/03/31	19
City of Calgary Joe Ceci, Alderman		
City of Edmonton Janice Melnychuk, Councillor Michael Phair, Councillor		
Community Action Project Pieter de Vos, Community Organizer		
Edmonton Police Service Jim Morrissey, Detective		
Edmonton's Safer Cities Initiative Kate Gunn, Coordinator Kate Quinn, Member, Advisory Committee		
Exit Community Outreach Madelyn McDonald, Program Manager		
House of Commons Peter Goldring, Edmonton East		
Kindred House Shawna Hohendorff, Program Coordinator		
Parkdale/Cromdale Community Leagues Victoria Hemming, President		
As Individuals Elisabeth Hudson Julie McNeice Shannon Ross Watson Shelly Severson Carol-Lynn Strachan	2005/04/01	20
Aboriginal Council of Winnipeg Larry Wucherer, President		
City of Winnipeg Harry Lazarenko, Councillor Harvey Smith, Councillor		
John Howard Society of Manitoba Graham Reddoch, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
New Directions Jane Runner, Program Manager, TERF Program, Member of the Canadian National Coalition of Experiential Women (CNCEW)	2005/04/01	20
New Life Ministries Harry Lehotsky, Director		
North End Community Renewal Corporation Nanette McKay, Executive Director		
North End Safety Network Carolyn Buffie, Coordinator Myfanwy Cawley, Spokesperson		
Reformed Perspective Foundation Peter Veenendaal, Research Coordinator		
Residents' Sex Trade in Winnipeg Forum John Wilmot, Spokesperson		
Sage House Gloria Enns, Director		
Spence Neighbourhood Association Inc. Inonge Aliaga, Executive Director Mzilikazi Ndlovu, Safety Coordinator		
University of Manitoba Morgan Albl, Graduate Student, Department of Sociology, Member of the Canadian National Coalition of Experiential Women (CNCEW) Susan Strega, Assistant Professor, Faculty of Social Work, Member of the Canadian National Coalition of Experiential Women (CNCEW)		
Women's Health Clinic Madeline Boscoe, Coordinator Laurie Helgason, Board Member		
As Individuals Nick Ternette George Vanwoudenberg		
Coalition Against Trafficking in Women, International Janice Raymond, Co-Executive Director	2005/04/04	21

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Association of Chiefs of Police Brian Malone, Manager, Policy and Planning Frank Ryder, Co-Chair, Law Amendments Committee Vincent Westwick, Co-Chair, Law Amendments Committee	2005/04/06	22
Ottawa Police Service Richard Dugal Terry Welsh		
Amnesty International Canada Cheryl Hotchkiss, Women Human Rights Campaigner	2005/04/11	23
Native Women's Association of Canada Beverley Jacobs, President		
Royal Canadian Mounted Police Kevin Vickers, Director General, National Contract Policing Branch, Community, Contract and Aboriginal Policing Services	2005/04/13	24
Egale Canada Laurie Arron, Director, Advocacy Stephen Lock, Member, Board of Directors	2005/04/18	25
Université du Québec à Montréal Rose Dufour, Associate Researcher, Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale		
University of Saskatchewan Pamela Downe, Professor, Department of Women's and Gender Studies	2005/04/20	26
Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service Centre Kara Gillies, Chairperson	2005/05/02	27
Université du Québec à Montréal Maria Mensah, Professor-Researcher, School of Social Work		
University of Windsor Jacqueline Lewis, Associate Professor, Department of Sociology and Anthropology Eleanor Maticka-Tyndale, Professor, Department of Sociology and Anthropology		
Swedish Government Gunilla Ekberg, Special Advisor, Issues regarding Prostitution and Trafficking in Human Beings	2005/05/04	28
Australian High Commission William Fisher, High Commissioner	2005/05/09	29

Associations and Individuals	Date	Meeting
Federation of Canadian Municipalities Berry Vrbanovic, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention	2005/05/11	30
Street Teams Initiatives Ross MacInnes		
Statistics Canada Roy Jones, Director, Canadian Centre for Justice Statistics	2005/05/16	31
New Opportunities for Women Canada Society Doug Lang, Director Catherine Williams-Jones, Founder and Executive Director	2005/05/18	32
Aboriginal Legal Services of Toronto Maurganne Mooney, Member	2005/05/30	33
Canadian Association of Sexual Assault Centres Lee Lakeman, Regional Representative for B.C. & Yukon		
Coalition for the Rights of Sex Workers Jennifer Clamen, Member and Coordinator for the XXX Forum		
Concordia University Frances Shaver, Professor, Department of Sociology and Anthropology		
Federation of Canadian Municipalities Berry Vrbanovic, Chair, Standing Committee on Community Safety and Crime Prevention		
PIVOT Legal Society Katrina Pacey, Director		
Prostitution Awareness and Action Foundation of Edmonton Kate Quinn, Member		
Royal Canadian Mounted Police Darrell LaFosse, Assistant Commissioner, Community, Contract and Aboriginal Policing Services		
Simon Fraser University John Lowman, Professor, School of Criminology		
Stepping Stone Rene Ross, Chair		
University of Ottawa Richard Poulin, Full Professor, Department of Sociology		

APPENDIX C LIST OF BRIEFS

Organisations and individuals

Aboriginal Legal Services of Toronto

Access to Media Education Society

Amanda

Arsenault, Alain

Association des résidants et résidentes des Faubourgs de Montréal

Audet, Éline

Benedet, Janice - Osgoode Hall Law School, York University

British Columbia Civil Liberties Association

Canada-China Business Association

Canadian Association of Sexual Assault Centres

Canadian Centre for Abuse Awareness

Canadian HIV/AIDS Legal Network

City of Edmonton Licensed Escort

Coalition Against Trafficking in Women - International

Coalition for the Rights of Sex Workers

D'Angelo, Raigen

Dufour, Rose - Université du Québec à Montréal

Egale Canada

Evangelical Fellowship of Canada

Federation of Canadian Municipalities

Fraser, Paul

Gedah, Yolande

Hudson, Elizabeth

Jones, Craig - Queen's University

Journal de la rue

Laframboise, Sandra

Laney, Lorraine

Lawman, John - Simon Fraser University

MacDonald, Gayle - St. Thomas University

Matiation, Stefan

Maticha-Tyndale, Eleanor - University of Windsor

McNeice, Julie

Montreal City Police Service

Pink Triangle Press

PIVOT Legal Society

Poulin, Richard - University of Ottawa

Projet Intervention Prostitution Québec Inc.

Prostitution Alternatives Counselling and Education Society

Prostitution Awareness and Action Foundation of Edmonton

REAL Women of Canada

Roback, Gordon

Ross Watson, Shannon

Royal Canadian Mounted Police

Organisations and individuals

Salvation Army

Shaver, Frances - Concordia University

Statistics Canada

Stepping Stone

Strachan, Carol-Lynn

Street Outreach Services - SOS

Vancouver Police Board

Woode, Pat

Woods, Elizabeth

Young, Patricia

APPENDIX D — NON-EXHAUSTIVE LIST OF GENERIC PROVISIONS WITHIN THE *CRIMINAL CODE* AVAILABLE TO PROTECT PROSTITUTES, CHILDREN AND YOUTH, AND COMMUNITIES

The majority of the Subcommittee believes that beyond the prostitution-related provisions (sections 210 to 213), a number of other *Criminal Code* offences offer protection to prostitutes from violence and exploitation, and to communities from various forms of nuisance related to prostitution. In terms of the protection of individuals selling sexual services, these offences include intimidation, theft, abduction and confinement, and various forms of assault. Minors receive additional protection from specific sexual exploitation and child abduction provisions. By contrast, communities are protected by public nuisance laws, including various disturbance and indecency laws, and those to combat organized crime. Below is an annotated list of *Criminal Code* offences that can be used to protect persons selling sexual services and communities. While this list is not exhaustive, it does provide an indication of the framework available beyond the prostitution-related provisions.

A. PERSONS SELLING SEXUAL SERVICES

1. Intimidation

- **Uttering threats** — Section 264.1 describes the kinds of threats prohibited in criminal law. Any person who utters, conveys, or causes another person to receive a threat of death, or serious bodily harm is liable to a maximum sentence of five years' imprisonment. A person who threatens to damage or destroy another person's property or to kill or injure an animal belonging to another person is liable to a maximum sentence of two years' imprisonment.

Section 264.1 has been used successfully in *R. v. Patterson*,¹ in which the Ontario Court of Appeal upheld a 7 year sentence for a series of offences, including kidnapping, forcible confinement, procuring, living off the avails of prostitution, and uttering threats; in *R. v. Bodnaruk*,² in which the Saskatchewan Court of Appeal

¹ (2003), 64 O.R. (3d) 275 and [2000] O.J. No. 3189 (Ont. C.A.) — The appellant was convicted of kidnapping, terrorizing, abusing, and forcing a 19-year-old woman into prostitution for a week. The victim was kidnapped in Toronto and forced under threat of harm to herself and her family to work there as a prostitute and stripper. Her earnings were seized, and she was placed under constant surveillance, tortured with cigarette burns, and forced to perform humiliating and degrading acts to demonstrate her loyalty to the accused. The accused worked with two other individuals to control the victim until she escaped.

² (2002), 217 Sask. R. 89 (Sask. C.A.) — He had beaten and threatened serious harm to three Saskatoon prostitutes after refusing to pay for their services.

sentenced the accused to 3 years' imprisonment, including an order for DNA analysis, for a series of offences, including sexual assault, assault causing bodily harm, assault with a weapon, common assault, and uttering threats; in *R. v. Graves*,³ in which the Manitoba Court of Appeal upheld convictions for living on the avails of prostitution, robbery, assault, and uttering threats against an 18 year old worker; in *R. v. Nest*,⁴ in which the Alberta Court of Appeal upheld a conviction for sexual assault, uttering death threats, attempted anal intercourse, unlawful confinement, and choking during attacks on two prostitutes; in *R. v. Hayes*,⁵ in which the British Columbia Court of Appeal upheld a 5 year sentence for the attempted enslavement of a 19 year old woman; in *R. v. Senior*,⁶ in which the Supreme Court of Canada upheld a 16 year sentence for kidnapping, aggravated assault, assault with a weapon, uttering threats, use of a firearm, and living off the avails of prostitution; in *R. v. Murray*,⁷ in which the Alberta Court of Appeal upheld a 5 year sentence for living off the avails of prostitution, uttering threats, and assault causing bodily harm; in *R. v. Barton*,⁸ in which the accused was convicted of sexual assault, living off the avails of prostitution, and of uttering death threats, all committed with respect to a woman whom the accused caused to become a street level prostitute to provide him with money; and in *R. v. Mooney*,⁹ in which the British Columbia Court of Appeal upheld an 8 year sentence for sexual assault, robbery, and uttering a threat.

- **Intimidation** — Section 423 creates the offence of intimidation, which is committed where a person is intending to compel someone to abstain from doing something he has a right to do, or to do something that he has the right to abstain from doing, and wrongfully and without authority uses violence or threats of violence

³ [1999] M.J. No. 413 (Man. C.A.) — The sentences imposed were 18 months consecutive for robbery, a further 6 months for uttering threats, and a 1 month concurrent sentence for a minor assault.

⁴ (1999), 228 A.R. 369 (Alta. C.A.).

⁵ [1998] B.C.J. No. 2752 (B.C.C.A.) — The appellant was convicted of extortion, assault, and uttering threats for attempting to have his girlfriend act as a prostitute, assaulting her when she refused, and charging her a "leaving fee" of \$1,000.

⁶ [1997] 2 S.C.R. 288 — The appellant had carried out a brutal and lengthy kidnapping of his former girlfriend who was also forced to work as a prostitute under his direction.

⁷ (1995), 169 A.R. 307 and (1995) 165 A.R. 394 (Alta. C.A.) — The court considered as aggravating factors, the fact that the charges covered several offences involving four different victims, that one of those victims was a "vulnerable and fragile young woman who had not previously acted as a prostitute", and that the accused used violence to control those who interfered with his prostitution business.

⁸ (1994), 129 N.S.R. (2d) 395 (N.S.C.A.) — He was sentenced to three years' consecutive imprisonment for each of the sexual assault and pimping charges, and two years' concurrent for the death threats, all to be served concurrently with a three year sentence for living off the avails of prostitution.

⁹ [1993] B.C.J. No. 523 and [1992] B.C.J. No. 1448 (B.C.C.A.) — The accused had picked up a prostitute in the Downtown Eastside, taken her to an isolated parking lot, and "viciously sexually assaulted" and robbed her, all the while accompanied by numerous threats of death or bodily harm whenever she resisted.

against the person or his spouse or children, injures his property, intimidates or attempts to intimate the person or a relative by threats of violence or injury to property, persistently follows the person, hides or deprives the person of the use of his property, or watches the residence, workplace or other place where the person happens to be. The maximum sentence for this offence is five years' imprisonment.

Section 423 was used successfully in *R. v. Yu*,¹⁰ in which the Alberta Court of Appeal upheld a conviction for the kidnapping, intimidation, and assault of a 40 year old woman who had been a prostitute.

2. Theft

- **Theft** — Section 322 creates the offence of theft. Any person who fraudulently takes something with the intention of depriving the rightful owner of its use, or who moves something with the intent to steal it, is committing theft. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment where the object is valued at over \$5,000, and 2 years' imprisonment where the object is valued at less than \$5,000.

Section 322 was used successfully in *R. v. Boivin*,¹¹ in which the British Columbia Court of Appeal upheld a conviction for sexual assault, unlawful confinement, and theft from a prostitute.

- **Robbery** — Section 343 creates the offence of robbery. Any person who steals and uses violence or threats of violence to another person is committing robbery. The maximum sentence for this offence is life imprisonment.

Section 343 has been used successfully in *R. v. Gregory*,¹² in which the British Columbia Court of Appeal upheld a conviction for extortion and robbery; in *R. v. Roper*,¹³ in which the Ontario Court of Appeal upheld a conviction for robbery and sexual assault of a 15 year old girl who had been a prostitute, but who was not working

¹⁰ (2002), 171 C.C.C. (3d) 90 (Alta. C.A.).

¹¹ [1993] B.C.J. No. 910 and [1993] B.C.J. No. 1686 (B.C.C.A.) — The appellant was sentenced to 4 years, 1 year, and 90 days respectively. The appellant was a member of the Vancouver City Police Department who picked up a 19 year old prostitute who was seven months pregnant in the Downtown Eastside. He held her in the car with him for an entire night, forcing her to perform sexual acts, and taking some of her clothes, jewellery, money, and a walkman.

¹² [2001] B.C.J. No. 1100 (B.C.C.A.) — The appellant was a regular of the Downtown Eastside, who had sexual intercourse with a prostitute in exchange for cocaine. When she later sold drugs for him, he demanded money from her, threatening to kill her and her children.

¹³ (1997), 32 O.R. (3d) 204 (Ont. C.A.) — The court refused to allow defence counsel to cross-examine the complainant on the alleged fact that she was selling sexual services at the street level at the time of the offence, as the credibility of that argument was unsatisfactory, the probative value was substantially outweighed by its prejudicial effect, and the jury already had substantial evidence of the complainant's criminal record for prostitution-related offences, among others.

as such at the time of this offence; in *R. v. Omer*,¹⁴ in which the Manitoba Court of Appeal upheld a six month sentence for robbery in conjunction with another conviction for living off the avails of prostitution; in *R. v. Graves*; and in *R. v. Mooney*.

Extortion — Section 346 creates the offence of extortion, which encompasses any person who, without reasonable justification or excuse, and with intent to obtain anything, induces or attempts to induce another person by means of threats, accusations, menaces or violence, to do anything or cause anything to be done. The maximum sentence for this offence is life imprisonment. Section 346 has been used successfully in *R. v. Yews*,¹⁵ in which the British Columbia Court of Appeal upheld a low sentence of two years less a day on a conviction for sexual assault and extortion against two young prostitutes, one of whom was pregnant; in *R. v. Allan*,¹⁶ in which the Ontario Court of Appeal imposed a sentence of three years' imprisonment for extortion, and two year's less a day (concurrent) for forcible confinement and living off the avails of prostitution; in *R. v. Hayes*; in *R. v. Gregory*; in *R. v. Patterson*; and in *R. v. Schnepf*.

3. Abduction and confinement:

- **Kidnapping and forcible confinement** — Section 279 creates the offences of kidnapping and forcible confinement. Any person who kidnaps another person against his or her will, with intent to confine him or her, to cause him or her to be sent out of Canada, or to hold him or her for ransom or to service, is liable to life imprisonment. Any person who confines, imprisons, or forcibly seizes another person without lawful authority is liable to up to 10 years' imprisonment. As well, evidence that the victim did not resist does not constitute a defence, unless the accused proves that the failure to resist was not caused by threats, duress, or force.

¹⁴ (1990), 66 Man. R. (2d) 45 (Man. C.A.) — Two prostitutes who had been working in a massage parlour, began sexual services under the appellants' direction. The appellants' gave the prostitutes a knife and instructed them to rob another prostitute. The money stolen was subsequently turned over to the appellants.

¹⁵ [1999] B.C.J. No. 2675 (B.C.C.A.) — The sentence was low to enhance the accused's chances for rehabilitation and because of the mitigating factors surrounding his "background of the most appalling misery" — the accused was born a drug—addicted baby to a 12 year old mother who shared the same father as the accused. The accused's mother supported herself, her child, and her drug habit through prostitution.

¹⁶ [1993] O.J. No. 3432 (Ont. C.A.) — The appellant ran an escort agency and, in order to get more money from a particular account, locked a prostitute in a room and assaulted her.

Section 279 has been used successfully in *R. v. Niedermier*,¹⁷ in which the British Columbia Court of Appeal upheld a conviction for sexual assault, aggravated assault, assault with a weapon, unlawful confinement, and attempting to choke a victim to assist in unlawful confinement; in *R. v. Ford*,¹⁸ in which the Ontario Court of Appeal upheld concurrent sentences of five years for confinement and aggravated assault against a pimp for his actions against a prostitute under his control; in *R. v. McDonnell*,¹⁹ in which the Manitoba Court of Appeal imposed a nine month sentence for unlawful confinement; in *R. v. Patterson*; in *R. v. Senior*; in *R. v. Yu*; in *R. v. Boivin*; in *R. v. Allan*; and in *R. v. Nest*.

4. Trafficking in Persons

- Section 279.01 lays out the offence of trafficking in persons, defined as the recruitment, transport, transfer, receipt, concealment or harbouring of a person, or the exercise of control, direction or influence over the movements of a person, for the purpose of exploitation. A victim's consent to trafficking is never a valid defence because of the exploitation that is inherent in the trafficking offence. Exploitation is defined in section 279.04 as any situation where a person exploits another by causing them to provide, or offer to provide, labour or a service by engaging in conduct that could reasonably be expected to cause the other person to fear for their safety or the safety of someone known to them if they fail to comply. This primary trafficking offence is punishable with a maximum of 14 years imprisonment, or life imprisonment under aggravated circumstances.

Section 279.02 prohibits a person from benefiting economically from trafficking and carries a maximum penalty of 10 years' imprisonment.

Section 279.03 outlaws the withholding or destroying of identity, immigration, or travel documents to facilitate trafficking in persons, and carries a maximum penalty of five years' imprisonment.

Sections 279.01 to 279.03 came into force in November 2005 and have yet to be used in court.

¹⁷ (2005), 193 C.C.C. (3d) 199 (B.C.C.A.) — The accused traded crack cocaine for sexual services with five prostitutes, one of whom he tied to a chair for more than a day while he had sexual intercourse and assaulted her and burned her with a cigarette; another of whom he told she could not leave, assaulted and sexually assaulted her, and tied a telephone cord around her neck and tied her hands; and another whom he assaulted, and put a tie around her neck and hung her over a door.

¹⁸ (1993), 15 O.R. (3d) 173 (Ont. C.A.).

¹⁹ (1991), 73 Man. R. (2d) 305 (Man. C.A.) — After a prostitute willingly entered the accused's van, the accused drove out of the city to a motel. Fearing for her safety, the prostitute jumped out of the moving van and sustained injuries, however, she only managed to escape when the accused was absent.

5. Physical Harm

- **Bodily harm** — Section 269 creates the offence of unlawfully causing bodily harm. Any person who causes hurt or injury to a person that interferes with the health or comfort of that person and that is more than merely transient or trifling in nature is guilty of unlawfully causing bodily harm. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment.
- **Assault** — Sections 265 to 268 establish the offence of assault — to apply force intentionally to another person, or to attempt or threaten to do so. The Code also considers assault to encompass situations in which a person stops another while openly wearing a weapon. It is important to note that consent is not a defence to a charge of assault if the victim submitted because force was applied or was threatened to be applied to the victim or another person, or as a result of fraud or the exercise of authority by the accused. The maximum sentence for basic assault is five years' imprisonment. However, a person who commits assault while using or carrying a weapon, or who causes hurt or injury that is not transient or trifling in nature and interferes with the complainant's health or comfort, is liable to a maximum sentence of 10 years' imprisonment. Finally, a person who wounds, disfigures, or endangers the life of a complainant is guilty of aggravated assault and faces a maximum sentence of 14 years' imprisonment.

Sections 265 to 268 have been used successfully in *R. v. Caine*,²⁰ in which the Nova Scotia Court of Appeal upheld a conviction for attempting to procure two women, and for assault against one of those women, and sexual assault against the other; in *R. v. Grouse*,²¹ in which the accused was convicted of living off the avails of prostitution and procurement, as well as assault causing bodily harm; in *R. v. Bodnaruk*; in *R. v. Hayes*; in *R. v. Senior*; in *R. v. Yu*; in *R. v. Murray*; in *R. v. Niedermier*; in *R. v. Ford*; in *R. v. Graves*; and in *R. v. Murray*.

- **Sexual assault** — Sections 271 to 273 lay out the offence of sexual assault — an assault which is committed in circumstances of a sexual nature, such that the sexual integrity of the victim is violated. Sexual assault is punishable with a maximum sentence of five years' imprisonment. However, the sentence increases for

²⁰ (1996), 156 N.S.R. (2d) 74 (N.S. C.A.).

²¹ (1994), 71 O.A.C. 79 (Ont. C.A.) — He had exercised total control over the victim for approximately three years, and obtained more than \$60,000 from her prostitution activities. Assaults inflicted upon the victim were prolonged and brutal, and included beating her while she was pregnant, attempting to drown her in the bathtub, and burning her with a cigarette and curling iron. The accused was given a 4 year concurrent sentence for the three prostitution offences, and a 5 year consecutive sentence for the assault causing bodily harm — particularly given that the victim was in a state of near-slavery, and brutalized mercilessly for three years.

sexual assault with a weapon — maximum 14 years'; and aggravated sexual assault — maximum life imprisonment.

Sections 271 to 273 have been used successfully in *R. v. James*,²² in which the Nova Scotia Court of Appeal upheld a conviction for various weapons, prostitution, and sexual assault related offences; in *R. v. Bagot*,²³ in which the Manitoba Court of Appeal upheld the 12 year sentence for 3 counts of sexual assault; in *R. v. Adams*,²⁴ in which the Supreme Court of Canada upheld a publication ban on the name of the complainant who was under 18 and allegedly the victim of a sexual assault; in *R. v. Barton*; in *R. v. Bodnaruk*; in *R. v. Boivin*; in *R. v. Yews*; in *R. v. Nedermier*; in *R. v. Caine*; in *R. v. Mooney*; in *R. v. Nest*; and in *R. v. Roper*.

B. MINORS

1. Sexual exploitation

- **Sexual interference** — Section 151 makes it an offence to touch the body of a person who is under 14 for a sexual purpose. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment.

Section 151 was successfully used in *R. v. Schnepf*,²⁵ in which the accused was convicted of sexual interference, living on the avails of prostitution of a minor, counselling a minor for prostitution through the use of violence and coercion, and various extortion charges.

- **Invitation to sexual touching** — Section 152 makes it an offence to invite, counsel, or incite a person under 14 to touch any person's body for a sexual purpose — this could include the child or the accused's body. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment.
- **Sexual exploitation** — Section 153 expands the sexual interference and invitation to sexual touching offences to children between 14 and 17, where a relationship or trust or dependency exists with the accused. The maximum sentence for this offence is five years' imprisonment.

²² [2005] N.S.J. No. 40 (N.S.C.A.) — The accused became involved with a 15 year old deaf girl. He first got her addicted to crack cocaine, and then made her pay for it through prostitution, threatening her and her family with violence if she did not obey. He also subjected her to various forms of sexual assault.

²³ (2000), 145 Man. R. (2d) 260 (Man. C.A.) — Two of those offences involved young prostitutes, who originally agreed to perform sex acts, but were then driven to a remote location, threatened, physically assaulted, and gang-raped.

²⁴ [1995] 4 S.C.R. 707 — During the course of the trial, the trial judge discovered that the complainant was sexually exploited through prostitution, and ultimately dismissed the charges because neither the complainant nor accused were credible.

²⁵ [2000] B.C.S.C. 1661 (B.C.S.C.) — The accused had been running a juvenile prostitution ring from his house with numerous girls who had been living in foster homes and on the street.

Section 153 has been used successfully in *R. v. P.(G.E.)*,²⁶ in which the Nova Scotia Court of Appeal upheld a conviction for offences including keeping a common bawdy house, procuring, sexual exploitation, and householder permitting sexual activity; and in *R. v. Léon*,²⁷ in which the Quebec Court of Appeal upheld a conviction for sexual exploitation, procuring a minor, and living on the avails of prostitution of a minor.

- **Parent or guardian procuring sexual activity** — Section 170 makes it an offence for the parent or guardian of a minor to procure the minor for the purpose of engaging in a proscribed sexual activity with a person other than the parent or guardian. The maximum sentence for this offence is five years' imprisonment.
- **Householder permitting sexual activity** — Section 171 makes it an offence for a householder to knowingly permit the premises to be used for proscribed sexual activities by minors. The maximum penalty for this offence is five years' imprisonment.

Section 171 was used successfully in *R. v. P.(G.E.)*.

- **Luring a child** — Section 172.1 makes it an offence to use a computer system to lure a child for the purposes of committing listed sexual offences. The offence is committed whether the child is under the age specified by the particular offence or whether the accused believed the child to be under that age. A rebuttable presumption exists where that the accused believed the person to be under the specified age where the person was represented to be under that age; however, it is not a defence that the accused believed that the person was over the age unless the accused took reasonable steps to ascertain the person's age. The maximum sentence for this offence is five years' imprisonment
- **Indecent exposure** — Section 173(2) makes it an offence to expose one's genitals to a person under 14 for a sexual purpose. The maximum sentence for this offence is six months' imprisonment.

²⁶ (2004), 192 C.C.C. (3d) 432 (N.S.C.A.) — The accused had instructed his daughter how to perform sexual acts in order to exploit her through prostitution. He took photographs and videotapes of his daughter and other female children engaging in sexual activities for payment by clients, which he live streamed onto the Internet. He was sentenced to three years and eight months. Although the Court of Appeal felt that this was an extremely minimal penalty for the crimes committed, mitigating factors included the accused's early intention to file a guilty plea to spare the witnesses the pressure of testifying.

²⁷ (1990), 44 O.A.C. 143 (Que. C.A.) — The accused lived on the avails of prostitution of many homeless girls, and retained more than half of the earnings of this particular complainant. He threatened the victim, and warned her to change her testimony. He was sentenced to two years' imprisonment for sexual exploitation, five years for living off the avails of prostitution of a minor, and 3 years for procuring a minor — to be served concurrently with time he was already serving for other offences.

2. Abduction

- **Removal of a child from Canada** — Section 273.3 makes it an offence to do anything for the purpose of removing a child from Canada with the intention of committing a listed sexual offence. The prohibited age specific to the particular offence would apply. The maximum sentence for this offence is five years' imprisonment.
- **Non-parental child abduction** — Section 280 makes it an offence for anyone, without lawful authority, to cause an unmarried person under 16 to be taken from the possession of a parent or guardian, without that parent or guardian's consent. The maximum sentence for this offence is 5 years' imprisonment. Finally, section 281 creates the offence of abduction of a person under 14 — when anyone other than the parent or guardian takes, entices away, conceals, detains, receives, or harbours a person under 14, with the intention of depriving the parent or guardian of possession of that person. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment.

C. COMMUNITIES

1. Disturbance

- **Cause disturbance** — Section 175 creates the offence of causing a disturbance, including fighting, indecent exhibition, loitering, and other public nuisance activities. A person who is not in a dwelling house causes a disturbance when, near a public place, that person fights, screams, shouts, swears, sings, or uses insulting or obscene language; is drunk; or impedes or molests other people. One can also cause a disturbance by exposes an indecent exhibition in a public place, loiters in a public place, or obstructs persons in a public place. Finally, a person is guilty of disturbing the peace who, through disorderly conduct in a public place, disturbs the occupants of a dwelling house. The maximum sentence for this offence is six months' imprisonment.
- **Loitering** — Section 177 creates the offence of loitering at night near a house on another person's property. The maximum sentence for this offence is six months' imprisonment.
- **Common nuisance** — Section 180 creates the offence of common nuisance. A person is guilty of creating a common nuisance where he or she endangers the lives, safety, health, property, or comfort of the public, or obstructs the public in the exercise of any right. The maximum sentence for this offence is two years' imprisonment.

- **Criminal harassment** — Section 264 creates the offence of criminal harassment. A person is guilty of criminal harassment who repeatedly follows or communicates with an individual or who engages in threatening conduct towards that person or his or her family, such that the individual reasonably fears for their safety or the safety of anyone known to them. The maximum sentence for this offence is 10 years' imprisonment.

2. Indecency

- **Indecent exhibition** — Section 173 creates the offence of committing an indecent act in a public place, or in any place if there is intent to insult or offend any person. The maximum sentence for this offence is six months' imprisonment.
- **Nudity** — Section 174 creates the offence of nudity. A person is guilty of nudity who, without lawful excuse, is dressed so as to offend public decency or order in a public place, or is nude and exposed to public view while on any private property, including his or her own. The maximum sentence for this offence is six months' imprisonment, but no proceeding may be commenced without the consent of the Attorney General.

The generic *Criminal Code* provisions available to protect the communities surrounding prostitutes have proven unsuccessful, primarily because police seem both unaware of,²⁸ and unwilling to use these provisions due to negative rulings in the past. Faced with dubious cases of actual public nuisance caused by prostitution, courts have been wary extending interpretation of these generic nuisance provisions to cover situations involving prostitution. As a result of these narrow interpretations, the nuisance provisions have been of limited value to police in dealing with street prostitution.²⁹ One of the only times that a generic public nuisance provision has proven successful with respect to prostitution-related activities is in *R. v. Gowan*,³⁰ in which the Ontario Court of Justice convicted the accused of indecent exhibition.

²⁸ Kevin Vickers, Director General of the National Contract Policing Branch, Community, Contract and Aboriginal Policing Services, Royal Canadian Mounted Police, testimony before the Subcommittee, April 13, 2005.

²⁹ Federal-Provincial-Territorial Working Group on Prostitution, p. 63.

³⁰ [1998] Carswell Ont 1748 (Ont. C.J. Prov. Div.) — She had walked down a commercial public street fondling her naked breasts, making suggestive comments and leaning into passing cars. The court found that the purpose of the accused's acts was prostitution.

3. Organized Crime

Section 467.11 creates the offence of knowingly participating in or contributing to any activity of a criminal organization for the purpose of enhancing the ability of the criminal organization to facilitate or commit an offence. The maximum sentence for this is five years' imprisonment.

Section 467.12 creates the offence of committing an indictable offence for the benefit of, at the direction of, or in association with a criminal organization. The maximum sentence for this offence is 14 years' imprisonment.

Section 467.13 makes it an offence to take leadership in a criminal organization — for a member of the criminal organization to knowingly instruct any person to commit an offence for the benefit or, at the direction of, or in association with a criminal organization. The maximum sentence for this offence is life imprisonment.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (Meeting No.40) is tabled.

Respectfully submitted,

Art Hanger, M.P.
Chair

MINUTES OF PROCEEDINGS

December 12, 2006
(Meeting No. 40)

The Standing Committee on Justice and Human Rights met *in camera* at 9:05 a.m. this day, in Room 209, West Block, the Chair, Art Hanger, presiding.

Members of the Committee present: Hon. Larry Bagnell, Hon. Sue Barnes, Patrick Brown, Joe Comartin, Art Hanger, Derek Lee, Réal Ménard, Rob Moore, Brian Murphy, Daniel Petit and Myron Thompson.

Acting Members present: Christian Ouellet for Carole Freeman.

Associate Members present: John Maloney.

In attendance: Library of Parliament: Robin MacKay, Analyst; Lyne Casavant, Analyst.

The Committee proceeded to the consideration of matters related to Committee business.

The Committee resumed consideration of the First Report of the Subcommittee on Solicitation Laws.

It was agreed, — That the report of the Subcommittee on Solicitation Laws (version distributed to members on December 8, 2006) be adopted as the report of the Committee.

It was agreed, — That in accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the Government table a comprehensive response to the report.

It was agreed, — That the Chair, Clerk and analysts be authorized to make such grammatical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

It was agreed, — That the Chair present this report to the House.

It was agreed, — That the Clerk of the Committee make the necessary arrangements for a press conference to be held on Wednesday, December 13, 2006, after the tabling of the Committee's report to the House.

At 10:02 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Diane Diotte
Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

12 décembre 2006
(Séance n° 40)

Le Comité permanent de la justice et des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 5, dans la pièce 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Art Hanger, président.

Membres du Comité présents : L'hon. Larry Bagnell, l'hon. Sue Barnes, Patrick Brown, Joe Comartin, Art Hanger, Derek Lee, Réal Ménard, Rob Moore, Brian Murphy, Daniel Petit et Myron Thompson.

Membres substitués présents : Christian Ouellet remplace Carole Freeman.

Membres associés présents : John Maloney.

Aussi présents : *Bibliothèque du Parlement* : Robin Mackay, analyste; Lyne Casavant, analyste.

Le Comité entreprend l'examen de questions relatives aux travaux du Comité.

Le Comité poursuit son étude d'une ébauche du Premier rapport du Sous-comité des lois sur la racolage.

Il est convenu, — Que le rapport du Sous-comité des lois sur le racolage (version distribuée aux députés le 8 décembre 2006) soit adopté comme le rapport du Comité.

Il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au rapport.

Il est convenu, — Que, dans la mesure où cela ne modifie pas le contenu du rapport, le président, le greffier et les analystes soient autorisés à apporter au rapport les modifications jugées nécessaires (erreurs de grammaire et de style).

Il est convenu, — Que le Président présente ce rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que le greffier du Comité prenne les dispositions nécessaires à la tenue d'une conférence de presse le mercredi 13 décembre 2006, après le dépôt du rapport du Comité à la Chambre.

À 10 h 2, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation par la présidence.

Le greffier du Comité,
Diane Diotte

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire du Procès-verbal pertinent (séance no 40) est déposé.

Respectueusement soumis,
Le président

Art Hanger, député

cause *R. v. Gowan*³⁰, où la Cour de justice de l'Ontario a condamné l'accusé pour exposition indécente.

3. Crime organisé

Aux termes de l'article 467.11, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement quiconque, sciemment, participe à une activité d'une organisation criminelle ou y contribue dans le but d'accroître la capacité de cette organisation de faciliter ou de commettre un acte criminel.

Suivant l'article 467.12, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement quiconque commet un acte criminel au profit ou sous la direction d'une organisation criminelle, ou en association avec elle.

Selon l'article 476.13, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité quiconque fait partie d'une organisation criminelle et, sciemment, charge une personne de commettre une infraction au profit ou sous la direction de l'organisation criminelle, ou en association avec elle.

³⁰ [1998] Carswell Ont 1748 (Cour de just. de l'Ont.) — L'accusée se promenait à moitié nue dans une rue commerciale en se caressant les seins, en tenant des propos suggestifs et en se penchant vers les véhicules qui roulaient dans la rue, et ce, selon la Cour, dans le but de faire de la prostitution.

- **Nuisance publique** — Selon l'article 180, est coupable d'un acte d'emprisonnement quiconque commet une nuisance publique mettant en danger la vie, la sécurité, la santé, la propriété ou le confort du public, ou nuit au public dans l'exercice ou la jouissance d'un droit.

- **Harèlement criminel** — Selon l'article 264, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque suit une personne ou communique de façon répétée avec elle, ou se comporte d'une manière menaçante à son égard ou à l'égard d'un membre de sa famille, au point où ce comportement a pour effet de lui faire raisonnablement craindre pour sa sécurité ou celle d'une de ses connaissances.

2. Actions indécentes

- **Exhibitionnisme** — Suivant l'article 173, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement quiconque commet une action indécente dans un endroit public ou tout autre endroit avec l'intention d'ainsi insulter ou offenser quelqu'un.
- **Nudité** — Selon l'article 174, est coupable d'une infraction et passible d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement quiconque, sans excuse légitime, est vêtu de façon à offenser la décence ou l'ordre public, ou se trouve nu ou exposé à la vue du public sur une propriété privée, que la propriété soit la sienne ou non. Il ne peut cependant être engagé de poursuites pour une telle infraction sans le consentement du procureur général.

Les dispositions générales du *Code criminel* se sont avérées vaines pour protéger les collectivités abritant des personnes prostituées, principalement en raison du fait que les policiers semblent soit ignorer leur existence²⁸, ou être réticents à y recourir en raison de jugements défavorables rendus dans le passé. Lorsqu'ils sont appelés à se prononcer sur des cas discutables de nuisance publique liés à la prostitution, les tribunaux hésitent beaucoup à englober la prostitution dans leur interprétation des dispositions générales portant sur la nuisance publique, si bien que celles-ci n'ont présenté qu'une valeur limitée pour la police dans sa lutte contre la prostitution de rue²⁹. Une des seules fois où on a réussi à invoquer avec succès une disposition générale du *Code criminel* concernant la nuisance publique, fut dans la

28

Kevin Vickers, directeur général, Sous-direction de la police contractuelle nationale, Services de police communautaires, contractuels et autochtones, Gendarmerie royale du Canada, témoignage devant le Sous-comité, 13 avril 2005.

29

Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 63.

2. Enlèvement

- **Passage d'enfants à l'étranger** — Selon l'article 273.3, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement quiconque agit dans le but de faire passer à l'étranger un enfant de moins de quatorze ans ou de quatorze à dix-huit ans, selon le cas, en vue de permettre la commission d'un des actes à caractère sexuel visés dans le Code.

- **Enlèvement d'un enfant par un non-parent** — Suivant l'article 280, quiconque, sans autorisation légitime, enlève ou fait enlever une personne non mariée, âgée de moins de seize ans, de la possession et contre la volonté d'un de ses parents ou de son tuteur légal, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement. Aux termes de l'article 281, est coupable d'un acte criminel et est passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque autre qu'un des parents ou que le tuteur légal enlève, entraîne, retient, reçoit, cache ou héberge un enfant de moins de 14 ans, avec l'intention de priver le parent ou le tuteur de la possession de cet enfant.

C. COLLECTIVITÉS

1. Troubler la paix

- **Troubler la paix** — L'article 175 traite des différentes actions qui contribuent à troubler la paix et qui constituent des actes criminels, dont les bagarres, l'exposition indécente, le vagabondage et d'autres actes de nuisance publique. Trouble la paix quiconque, n'étant pas dans une maison d'habitation, fait du tapage dans un endroit public ou près d'un tel endroit soit en se battant, en criant, vociférant, jurant, chantant ou employant un langage insultant ou obscène, soit en étant ivre, soit en gênant ou molestant d'autres personnes. Trouble également la paix quiconque étale ou expose dans un endroit public des choses indécentes, flâne dans un endroit public ou, de quelque façon, gêne des personnes qui s'y trouvent. Est également coupable de troubler la paix quiconque, en causant du désordre dans un endroit public, dérange les occupants d'une maison d'habitation. La peine maximale imposée pour ce genre d'infraction est de six mois d'emprisonnement.

- **Vagabondage** — Aux termes de l'article 177, commet un acte de vagabondage et est passible d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement toute personne qui flâne la nuit à proximité d'une maison ou de tout autre bien appartenant à autrui.

des actes sexuels interdits, et R. c. Léon²⁷, où la Cour d'appel du Québec a confirmé une condamnation pour exploitation sexuelle, avoir induit une mineure à se prostituer et avoir vécu des produits de la prostitution d'une mineure.

- **Père, mère ou tuteur qui sert d'entremetteur** — Suivant l'article 170, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement le père, la mère ou le tuteur qui amène son enfant ou son pupille à commettre des actes sexuels interdits.

- **Maître de maison qui permet des actes sexuels interdits** — Selon l'article 171, est coupable d'un acte sexuel et passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement le maître de maison qui permet sciemment que des mineurs s'adonnent à des activités sexuelles interdites dans cette maison.

L'article 171 a été invoqué avec succès dans R. v. P.(G.E.).

- **Corruption d'enfants (leurre)** — D'après l'article 172.1, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement quiconque utilise un ordinateur pour amener un enfant âgé de moins de dix-huit, seize ou quatorze ans, selon le cas, ou qu'il croit tel, à commettre une des infractions sexuelles visées dans le *Code criminel*. La preuve que la personne visée par l'infraction a été présentée à l'accusé comme ayant moins de dix-huit, seize ou quatorze ans, selon le cas, constitue la preuve que l'accusé croyait, au moment de l'infraction, qu'elle avait moins que cet âge. Cependant, le fait que l'accusé ait cru que la personne était âgée d'au moins dix-huit, seize ou quatorze ans, selon le cas, ne constitue un moyen de défense que s'il a pris des mesures raisonnables pour s'assurer de l'âge de la personne.

- **Exhibitionnisme** — Aux termes du paragraphe 173(2), est coupable d'une infraction et passible d'une peine maximale de six mois d'emprisonnement quiconque, à des fins d'ordre sexuel, exhibe ses organes génitaux devant un enfant âgé de moins de 14 ans.

(1990), 44 O.A.C. 143 (Cour d'appel du Québec) — L'accusé vivait des produits de la prostitution de nombreuses jeunes sans-abri. Il retenait plus de la moitié des gains de la plaigante, qu'il avait menacée et prévenue de modifier son témoignage. Il avait été condamné à deux ans d'emprisonnement pour exploitation sexuelle, à cinq ans pour avoir vécu du produit de la prostitution d'une mineure et à trois ans pour avoir induit une mineure à se prostituer, toutes ces peines devant être purgées en même temps que celles qu'il purgait déjà pour d'autres infractions.

1. Exploitation sexuelle

- **Contacts sexuels** — Aux termes de l'article 151, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement toute personne qui, à des fins d'ordre sexuel, touche le corps d'un enfant âgé de moins de 14 ans.

L'article 151 a été invoqué avec succès dans *R. v. Schnepp*²⁵, où l'accusé a été reconnu coupable de contacts sexuels, d'avoir vécu des produits de la prostitution d'une mineure, d'avoir engagé une mineure, par la violence et la contrainte, à pratiquer la prostitution, et de divers chefs d'extorsion.

- **Incitation à des contacts sexuels** — Selon l'article 152, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque invite, engage ou incite un enfant âgé de moins de 14 ans à toucher, à des fins d'ordre sexuel, son propre corps ou celui de quelqu'un d'autre.

- **Exploitation sexuelle** — L'article 153 traite des infractions de contacts sexuels et d'incitation à des contacts sexuels commises à l'endroit d'un enfant âgé de 14 à 17 ans par une personne en situation d'autorité ou de confiance vis-à-vis de cet enfant ou à l'égard de laquelle ce dernier est en situation de dépendance. Ces infractions sont punissables d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement.

L'article 153 a été invoqué avec succès dans les affaires suivantes : *R. v. P.(G.E.)*²⁶, où la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a maintenu le verdict de culpabilité prononcé pour diverses infractions, dont avoir tenu une maison de débauche, avoir induit à la prostitution, exploitation sexuelle et maître de maison qui permet

²⁵ [2000] B.C.S.C. 1661 (Cour supérieure de la Colombie-Britannique) — L'accusé exploitait depuis son domicile un réseau de prostitution des mineurs dont faisaient partie de nombreuses jeunes filles vivant en foyer d'accueil ou dans la rue.

²⁶ (2004), 192 C.C.C. (3d) 432 (Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse) — L'accusé avait appris à sa fille à pratiquer des actes sexuels en vue de l'exploiter comme prostituée. Il avait pris des photos et tourné des vidéos d'elle ainsi que d'autres enfants de sexe féminin s'adonnant à des activités sexuelles, qu'il présentait en direct sur Internet contre rétribution. L'homme avait été condamné à une peine d'emprisonnement de trois ans et huit mois. La Cour d'appel a trouvé cette peine extrêmement clémente en regard des crimes commis, sauf qu'on avait tenu compte de certaines circonstances atténuantes, dont l'intention manifestée dès le début par l'accusé de plaider coupable afin d'épargner aux témoins l'épreuve du témoignage.

sexuellement; *R. v. Grouse*²¹, où l'accusé a été reconnu coupable d'avoir vécu des produits de la prostitution, d'incitation à commettre un délit et de voies de fait ayant causé des lésions corporelles; *R. v. Bodnaruk; R. v. Hayes; R. v. Senior; R. v. Yu; R. v. Murray; R. v. Niedermier; R. v. Ford; R. v. Graves et R. v. Murray.*

- **Aggression sexuelle** — Les articles 271 à 273 définissent les différents types d'agression sexuelle, qui consistent essentiellement en un acte de nature sexuelle portant atteinte à l'intégrité sexuelle de la victime. Une agression sexuelle est une infraction punissable d'un emprisonnement maximal de cinq ans. Le *Code criminel* prévoit cependant une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement pour agression sexuelle armée et à perpétuité pour agression sexuelle grave.

Les articles 271 à 273 ont été invoqués avec succès dans les causes suivantes : *R. v. James*²², où la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a maintenu le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour agressions sexuelles et diverses infractions liées aux armes et à la prostitution; *R. v. Bagot*²³, où la Cour d'appel du Manitoba a confirmé la sentence de 12 ans imposée pour trois chefs d'accusation d'agression sexuelle; *R. c. Adams*²⁴, où la Cour suprême du Canada a maintenu l'ordonnance de non-publication du nom de la prétendue victime d'une agression sexuelle, qui était âgée de moins de 18 ans; *R. v. Barton; R. v. Bodnaruk; R. c. Boivin; R. v. Yews; R. v. Nedermier; R. v. Caine; R. v. Mooney; R. v. Nest et R. v. Roper.*

²¹ (1994), 71 O.A.C. 79 (Cour d'appel de l'Ontario) — L'accusé avait maintenu la victime sous son emprise pendant près de trois ans, au cours desquels il avait tiré plus de 60 000 \$ de ses activités de prostitution. Tout au long de cette période, il avait brutalement agressé sa victime. Il l'avait notamment battue pendant qu'elle était enceinte, avait tenté de la noyer dans sa baignoire et l'avait aussi brûlée avec une cigarette et un fer à friser. Il s'était vu imposer pour cela une peine concurrente de quatre ans pour trois accusations de prostitution, ainsi qu'une peine consécutive de cinq ans pour voies de fait ayant causé des lésions corporelles, vu surtout le fait que, pendant trois ans, il avait maintenu la victime dans un état de quasi-esclavage et l'avait brutalisée sans pitié.

²² [2005] N.S.J. N° 40 (Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse) — L'accusé s'était intéressé à une jeune maltenante de 15 ans. Après avoir développé chez elle une dépendance au crack, il l'avait obligée à se prostituer pour payer sa drogue, en menaçant d'user de violence contre elle ou sa famille si elle refusait de lui obéir. Il l'avait aussi soumise à diverses formes d'agressions sexuelles.

²³ (2000), 145 Man. R. (2d) 260 (Cour d'appel du Manitoba) — Deux des infractions avaient été commises à l'endroit de jeunes personnes prostituées, qui avaient accepté au départ d'accomplir des actes sexuels, mais qui avaient été conduites par la suite à un endroit isolé, où on les avait menacées, agressées physiquement et violées en bandes.

²⁴ [1995] 4 R.C.S. 707 — Au cours du procès, le juge a appris que la plaignante s'adonnait à la prostitution. Il a fini par rejeter les accusations parce que le témoignage de la plaignante et celui de l'accusé n'étaient pas crédibles.

faciliter la traite des personnes, cache, enlève, retient ou détruit tout document de voyage d'une personne ou tout document pouvant établir l'identité ou le statut d'immigrant d'une personne commet une infraction passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans.

Les articles 279.01 à 279.03 sont entrés en vigueur en novembre 2005 et n'ont pas encore été invoqués devant les tribunaux.

5. Lésions corporelles

- **Lésions corporelles** — Selon l'article 269, est coupable d'un acte criminel et passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque inflige une blessure qui nuit à la santé ou au bien-être d'une autre personne et qui n'est pas de nature passagère ou sans importance.

- **Voies de fait** — Les articles 265 à 268 définissent les différents types de voies de fait, qui se résument essentiellement à l'emploi intentionnel de la force contre une personne, ou toute tentative ou menace à cet effet. Est aussi coupable de voies de fait, aux termes du Code, quiconque arrête quelqu'un en portant ostensiblement une arme. Il est important de préciser que ne constitue pas un consentement et ne peut être utilisé comme défense le fait pour le plaignant de se soumettre ou de ne pas résister en raison de l'emploi de la force ou de menaces d'emploi de la force contre le plaignant ou une autre personne, de la fraude ou de l'exercice de l'autorité. La peine maximale imposée pour voies de fait simples s'établit à cinq ans d'emprisonnement. Est cependant passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque se livre à des voies de fait en utilisant ou en portant une arme, ou inflige des blessures qui nuisent à la santé ou au bien-être d'une personne et qui ne sont pas de nature passagère ou sans importance. Enfin, commet des voies de fait graves et est passible d'une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement quiconque blesse, mutilé ou défigure le plaignant ou met sa vie en danger.

Les articles 265 à 268 ont été invoqués avec succès dans les causes suivantes : *R. v. Caine*²⁰, où la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a maintenu le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour avoir induit deux femmes à se prostituer, avoir agressé physiquement l'une d'entre elles et avoir agressé l'autre

4. Traite des personnes

L'article 279 a été invoqué avec succès dans les causes suivantes : *R. v. Niedermier*¹⁷, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour agression sexuelle, voies de fait graves, agression armée, séquestration illégale et tentative d'étranglement sur une victime pour mieux la séquestrer; *R. v. Ford*¹⁸, où la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé les peines concurrentes de cinq ans imposées à un souteneur pour avoir séquestré une personne prostituée sous son emprise et avoir commis sur elle des voies de fait graves; *R. v. McDonnell*¹⁹, où la Cour d'appel du Manitoba a imposé une peine de neuf mois pour séquestration illégale; *R. v. Patterson*; *R. v. Senior*; *R. v. Yu*; *R. c. Boivin*; *R. v. Allan et R. v. Nest*.

- Aux termes de l'article 279.01, commet l'infraction de traite des personnes quiconque recrute, transporte, transfère, reçoit, détient, cache ou héberge une personne, ou exerce un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne, en vue de l'exploiter. Le fait qu'une victime ait consenti aux actes à l'origine de l'accusation ne constitue jamais un argument valable, en raison de l'exploitation inhérente à cette infraction. Aux termes de l'article 279.04, l'exploitation est définie comme toute situation où une personne en exploite une autre en l'amenant à fournir ou à offrir de fournir son travail ou ses services, par des agissements dont il est raisonnable de s'attendre, compte tenu du contexte, à ce qu'ils lui fassent croire qu'un refus de sa part mettrait en danger sa sécurité ou celle d'une personne qu'elle connaît. La traite des personnes est une infraction passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans ou d'un emprisonnement à perpétuité lorsqu'il y a des circonstances aggravantes.

Aux termes de l'article 279.02, quiconque bénéficie d'un avantage matériel, notamment pécuniaire, qu'il sait provenir de la traite des personnes commet une infraction passible d'un emprisonnement de 10 ans. Aux termes de l'article 279.03, quiconque, en vue de

17

18

19

(2005), 193 C.C.C. (3d) 199 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'accusé fournissait en crack cinq personnes prostituées en échange de leurs faveurs sexuelles. Il en avait attaché une à une chaise pendant plus d'une journée, au cours de laquelle il avait eu des relations sexuelles avec elle, l'avait agressée et lui avait infligé des brûlures de cigarette. Il en avait agressé physiquement et sexuellement une autre, à qui il avait passé un cordon téléphonique autour du cou et ligoté les mains pour l'empêcher de s'enfuir. Enfin, il en avait agressé une troisième, à qui il avait passé une cravate autour du cou et qu'il avait accrochée au-dessus d'une porte.
(1993), 15-O.R. (3d) 173 (Cour d'appel de l'Ontario).
(1991), 73 Man. R. (2d) 305 (Cour d'appel du Manitoba) — Le prévenu avait conduit à un motel en dehors de la ville une personne prostituée montée de son plein gré à bord de sa fourgonnette. Craignant pour sa sécurité, la femme avait tenté de fuir en se jetant à l'extérieur du véhicule en marche. Cette tentative s'était soldée par des blessures. Elle était finalement parvenue à s'échapper en profitant de l'absence du prévenu.

qualifié, lui qui avait aussi été reconnu coupable d'avoir vécu des produits de la prostitution; *R. v. Graves et R. v. Mooney*.

- **Extorsion** — Selon l'article 346, quiconque, sans justification ou excuse raisonnable et avec l'intention d'obtenir quelque chose, par menaces, accusations ou violence, induit ou tente d'induire une personne à accomplir ou à faire quelque chose, commet un infraction et est passible d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité.

L'article 346 a été invoqué avec succès dans les causes suivantes : *R. v. Yew*¹⁵, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a maintenu la sentence clémentine de deux ans moins un jour imposée à l'accusé pour avoir agressé sexuellement et extorqué deux jeunes personnes prostituées, dont une était enceinte à ce moment-là; *R. v. Allan*¹⁶, où la Cour d'appel de l'Ontario a imposé une peine d'emprisonnement de trois ans pour extorsion, et une peine concurrente de deux ans moins un jour pour séquestration et avoir vécu des produits de la prostitution; *R. v. Hayes; R. v. Gregory; R. v. Patterson et R. v. Schnepf*.

3. Enlèvement et séquestration

- **Enlèvement et séquestration** — Suivant l'article 279, commet une infraction et est passible d'une peine d'emprisonnement à perpétuité quiconque enlève une personne dans l'intention de la séquestrer ou de l'emprisonner contre son gré, de la faire envoyer ou transporter à l'étranger ou de la détenir en vue de rançon ou de service. Commet également une infraction et est passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement quiconque, sans autorisation légitime, séquestre, emprisonne ou saisit de force une autre personne. Le fait que la victime n'ait pas offert de résistance ne constitue une défense que si le prévenu prouve que l'absence de résistance n'a pas été causée par des menaces, la contrainte ou une manifestation de force.

¹⁵ [1999] B.C.J. No. 2675 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'accusé avait profité d'une peine clémentine, destinée à accroître ses chances de réhabilitation, en raison de son passé épouvantable (sa mère, une toxicomane issue du même père, l'avait enfanté à l'âge de 12 ans et avait dû se prostituer pour subvenir à ses besoins et à ceux de son enfant intoxiqué à la naissance, et se procurer sa drogue), reconnu comme une circonstance atténuante.

¹⁶ [1993] O.J. No. 3432 (Cour d'appel de l'Ontario) — L'appelant exploitait une agence d'escorte et, dans le but de lui soutirer plus d'argent, il avait enfermé dans une chambre et agressé une personne prostituée.

2. Vol

- **Vol** — Aux termes de l'article 322, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de 10 ans d'emprisonnement, s'il s'agit d'un objet de plus de 5 000 \$, ou de 2 ans, s'il s'agit d'un objet de moins de 5 000 \$, quiconque prend frauduleusement une chose quelconque avec l'intention de priver son propriétaire de son usage, ou la détourne à son propre usage.

L'article 322 a été invoqué avec succès dans *R. c. Boivin*¹¹, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a maintenu le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour agression sexuelle, séquestration illégale et vol d'une personne prostituée.

- **Vol qualifié** — D'après l'article 343, commet un vol qualifié et est passible d'une peine maximale d'emprisonnement à perpétuité quiconque vole et fait usage de violence ou de menaces de violence contre une autre personne.

L'article 343 a été invoqué avec succès dans les causes suivantes : *R. v. Gregory*¹², où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour extorsion et vol qualifié; *R. v. Roper*¹³, où la Cour d'appel de l'Ontario a maintenu le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour vol qualifié et agression sexuelle sur la personne d'une jeune fille de 15 ans qui avait été une personne prostituée mais qui n'exerçait pas ce métier au moment où les infractions ont été commises; *R. v. Omer*¹⁴, où la Cour d'appel du Manitoba a confirmé la sentence de six mois imposée à l'accusé pour vol

11

[1993] B.C.J. No. 910 et [1993] B.C.J. No. 1686 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'appelant, un membre de la sûreté municipale de Vancouver, s'était vu imposer des peines de 4 ans, 1 an et 90 jours respectivement. Il avait retenu dans sa voiture pendant toute la nuit une personne, prostituée de 19 ans, alors enceinte de sept mois, qu'il avait cueilli dans la partie est du centre-ville, où il l'avait forcée à lui accorder des faveurs sexuelles et dépouillée de ses vêtements, ses bijoux, son argent et son baladeur.

12

[2001] B.C.J. No. 1100 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'appelant était un habitué de la partie est du centre-ville qui fournissait de la cocaïne à une personne prostituée en échange de ses services. Lorsque celle-ci avait commencé à vendre de la drogue pour lui, il avait tenté de lui extorquer de l'argent en la menaçant, elle et ses enfants.

13

(1997), 32 O.R. (3d) 204 (Cour d'appel de l'Ontario) — La Cour avait refusé à l'avocat de la défense la permission de contre-interroger la plaignante, sous prétexte que celle-ci s'adonnait à la prostitution de rue au moment des événements, puisqu'elle n'était pas convaincue de la crédibilité de cet argument, que la valeur probante d'une telle démarche était largement surpassée par son effet préjudiciable et que le jury disposait déjà de suffisamment de preuves confirmant le passé criminel de la plaignante dans le domaine de la prostitution, entre autres choses.

14

(1990), 66 Man. R. (2d) 45 (Cour d'appel du Manitoba) — Deux personnes prostituées travaillant dans un studio de massage avaient remis un couteau et donné instruction de voler une autre travailleuse du sexe. Ce dernier leur avait remis un couteau et donné instruction de voler une autre travailleuse du sexe. L'argent volé à cette dernière avait abouti dans les poches de l'appelant.

utilisation d'une arme à feu et avoir vécu des produits de la prostitution; dans *R. v. Murray*⁷, où la Cour d'appel de l'Alberta a maintenu la peine de cinq ans imposée à l'accusé pour avoir vécu des produits de la criminalité, avoir proféré des menaces et voies de fait causant des lésions corporelles; dans *R. v. Barton*⁸, où l'accusé a été reconnu coupable d'agression sexuelle, d'avoir vécu des produits de la prostitution et d'avoir proféré des menaces, toutes ces infractions ayant été commises à l'endroit d'une femme qu'il avait contrainte à pratiquer la prostitution de rue pour en tirer profit; et *R. v. Mooney*⁹, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la sentence de huit ans imposée à l'accusé pour agression sexuelle, vol qualifié et menaces proférées à l'endroit de la victime.

○ **Intimidation** — Selon l'article 423, commet une infraction et est passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement quiconque, injustement et sans autorisation légitime, dans le dessein de forcer une autre personne à s'abstenir de faire une chose qu'elle a le droit de faire, ou à faire une chose qu'elle peut légalement s'abstenir de faire, use de violence ou de menaces de violence envers cette personne, ou envers son époux ou conjoint de fait et ses enfants, endommage ses biens, intimide ou tente d'intimider cette personne ou un parent de cette personne par des menaces de violence ou d'un autre mal, suit avec persistance cette personne, cache des biens appartenant à celle-ci ou la prive de l'usage de ces biens, ou surveille le lieu où elle réside, travaille, exerce son activité professionnelle, ou encore celui où elle se trouve.

L'article 423 a été invoqué avec succès dans *R. v. Yu*¹⁰, où la Cour d'appel de l'Alberta a maintenu le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour enlèvement, intimidation et voies de fait sur la personne d'une prostituée de 40 ans.

⁷ (1995), 169 A.R. 307 et (1995) 165 A.R. 394 (Cour d'appel de l'Alberta) — Pour la Cour, le fait que les accusations portaient sur plusieurs infractions commises à l'endroit de quatre victimes différentes, que l'une de ces victimes était « une jeune femme fragile et vulnérable qui ne s'était jamais prostituée auparavant » et que l'accusé avait fait usage de violence contre les personnes qui s'ingéraient dans ses activités de prostitution, constituait une circonstance aggravante.

⁸ (1994), 129 N.S.R. (2d) 395 (Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse) — L'accusé s'était vu imposer des peines consécutives de trois ans pour chacun des chefs d'accusation d'agression sexuelle et de proxénétisme, de même qu'une peine concurrente de deux ans pour avoir proféré des menaces de mort, lesquelles peines devaient être purgées en même temps qu'une peine de trois ans pour avoir vécu des produits de la prostitution.

⁹ [1993] B.C.J. No. 523 et [1992] B.C.J. No. 1448 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'accusé avait cueilli une personne prostituée dans l'est du centre-ville, l'avait conduite dans un parc de stationnement isolé, où il l'avait « agressée sexuellement de façon cruelle », en plus de la voler, en la menaçant à plusieurs reprises de la tuer ou de lui faire mal en cas de résistance de sa part.

¹⁰ (2002), 171 C.C.C. (3d) 90 (Cour d'appel de l'Alberta).

L'article 264.1 a été invoqué avec succès dans la cause *R. v. Patterson*¹, où la Cour d'appel de l'Ontario a confirmé une sentence de sept ans pour une série d'infractions, dont les suivantes : enlèvement, séquestration, proxénétisme, avoir vécu des produits de la prostitution et avoir proféré des menaces; dans *R. v. Bodnaruk*², où la Cour d'appel de la Saskatchewan a condamné l'accusé à trois ans d'emprisonnement et l'a forcé à se soumettre à une analyse de ses empreintes génétiques pour différentes infractions, dont les suivantes : agression sexuelle, voies de fait causant des lésions corporelles, agression armée, voies de fait simples et avoir proféré des menaces; dans *R. v. Graves*³, où la Cour d'appel du Manitoba a confirmé le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour vol qualifié, voies de fait, avoir vécu des produits de la prostitution et avoir proféré des menaces à l'endroit d'une personne de 18 ans; dans *R. v. Nest*⁴, où la Cour d'appel de l'Alberta a confirmé le verdict de culpabilité prononcé contre l'accusé pour agression sexuelle, menaces de mort, tentative de pénétration anale, séquestration illégale et tentative d'étranglement au cours d'agressions de deux personnes prostituées; dans *R. v. Hayes*⁵, où la Cour d'appel de la Colombie-Britannique a confirmé la peine de cinq ans imposée à l'accusé pour avoir tenté d'asservir une jeune femme de 19 ans; dans *R. c. Senior*⁶, où la Cour suprême du Canada a confirmé la peine de 16 ans imposée à l'accusé pour enlèvement, voies de fait graves, agression armée, avoir proféré des menaces,

¹ (2003), 64 O.R. (3d) 275 et [2000] O.J. No. 3189 (Cour d'appel de l'Ontario) — L'appelant a été condamné pour avoir enlevé, terrorisé, maltraité et forcé à se prostituer pendant une semaine une femme de 19 ans. Il avait enlevé la victime à Toronto et, menaçant de s'en prendre physiquement à elle et à sa famille, il l'avait forcée à travailler comme prostituée et danseuse nue. La jeune femme devait lui remettre ses gains. Elle avait été soumise à une surveillance continue, brûlée avec des bouts de cigarette et forcée de se livrer à des actes humiliants et dégradants pour démontrer sa loyauté à l'accusé. Ce dernier recevait l'aide de deux autres personnes pour surveiller la victime jusqu'à ce qu'elle parvienne à s'échapper.

² (2002), 217 Sask. R. 89 (Cour d'appel de la Saskatchewan) — L'accusé avait battu trois personnes prostituées de Saskatoon et menacé de leur causer des lésions corporelles après avoir refusé de payer pour leurs services.

³ [1999] M.J. No. 413 (Cour d'appel du Manitoba) — L'accusé s'était vu imposer des peines consécutives de 18 mois pour vol qualifié et de six mois pour avoir proféré des menaces, ainsi qu'une peine concurrente de un mois pour voies de fait simples.

⁴ (1999), 228 A.R. 369 (Cour d'appel de l'Alberta).

⁵ [1998] B.C.J. No. 2752 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique) — L'appelant avait été condamné pour extorsion, voies de fait et avoir proféré des menaces à l'endroit de sa petite amie. Il avait tenté d'amener celle-ci à se prostituer, s'en était pris à elle lorsqu'elle avait refusé et lui avait exigé une somme de 1 000 \$ pour la laisser tranquille.

⁶ [1997] 2 R.C.S. 288 — L'appelant avait enlevé brutalement son ex-petite amie et l'avait forcée à travailler pour lui comme personne prostituée.

**ANNEXE D — LISTE NON EXHAUSTIVE
DES DISPOSITIONS GÉNÉRIQUES CONTENUES
DANS LE CODE CRIMINEL POUVANT SERVIR
À PROTÉGER LES PERSONNES PROSTITUÉES,
LES ENFANTS ET LES JEUNES,
ET LES COLLECTIVITÉS**

La majorité du Sous-comité estime qu'à part les dispositions relatives à la prostitution (articles 210 à 213), un certain nombre d'autres dispositions du *Code criminel* protègent les personnes prostituées contre la violence et l'exploitation, et les collectivités, contre les différentes formes de nuisances liées à la prostitution. Pour la protection des personnes qui vendent leurs services sexuels, le *Code criminel* prévoit notamment les infractions d'intimidation, de vol, d'enlèvement et de séquestration ainsi que les infractions liées aux différentes formes d'agression. Les mineurs bénéficient de protections supplémentaires grâce aux dispositions spécifiques relatives à l'exploitation sexuelle et à l'enlèvement. Pour leur part, les collectivités sont protégées par les dispositions relatives aux nuisances publiques (trouble de l'ordre public, indécence) et à la lutte contre le crime organisé. Une liste annotée des infractions du *Code criminel* pouvant servir à la protection des personnes qui vendent leurs services sexuels et des collectivités est établie ci-dessous. Même si elle n'est pas exhaustive, cette liste donne une bonne idée de l'ensemble des dispositions utiles non liées à la prostitution.

A. PERSONNES VENDANT LEURS SERVICES SEXUELS

1. Intimidation

- **Protéger des menaces** — L'article 264.1 décrit les genres de menaces interdites en droit pénal. Quiconque profère, transmet ou fait recevoir par une personne une menace de causer la mort ou des lésions corporelles à quelqu'un est passible d'une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement. Quiconque menace de détruire ou d'endommager des biens meubles ou immeubles ou de tuer ou blesser un animal appartenant à quelqu'un est passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement.

Service de police de la Ville de Montréal

Shaver, Frances - Université Concordia

Statistique Canada

Stepping Stone

Strachan, Carol-Lynn

Street Outreach Services - SOS

Vancouver Police Board

Woode, Pat

Woods, Elizabeth

Young, Patricia

Fraser, Paul

Geadah, Yolande

Gendarmerie royale du Canada

Hudson, Elizabeth

Jones, Craig - Université Queen's

Journal de la rue

Laframboise, Sandra

Laney, Loraine

Lawman, John - Université Simon Fraser

MacDonald, Gayle - Université St. Thomas

Matiation, Stefan

Maticha-Tyndale, Eleanor - Université de Windsor

McNeice, Julie

Pink Triangle Press

PIVOT Legal Society

Poulin, Richard - Université d'Ottawa

Projet Intervention Prostitution Québec Inc.

Prostitution Alternatives Counselling and Education Society

Prostitution Awareness and Action Foundation of Edmonton

REAL Women of Canada

Réseau juridique canadien VIH/sida

Roback, Gordon

Ross Watson, Shannon

ANNEXE C LISTE DES MÉMOIRES

Organisations et individus

Aboriginal Legal Services of Toronto

Access to Media Education Society

Alliance évangélique du Canada

Amanda

Armée du Salut

Arsenault, Alain

Association canadienne des centres contre les agressions à caractère sexuel

Association des résidents et résidentes des Faubourgs de Montréal

Audet, Elaine

Benedet, Janice - Osgoode Hall Law School, Université York

British Columbia Civil Liberties Association

Canada-China Business Association

Canadian Centre for Abuse Awareness

City of Edmonton Licensed Escort

Coalition contre la traite des femmes - International

Coalition pour les droits des travailleurs et des travailleuses du sexe

D'Angelo, Raigen

Dufour, Rose - Université du Québec à Montréal

Egale Canada

Fédération canadienne des municipalités

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Coalition pour les droits des travailleurs et des travailleuses du sexe

Jennifer Clamen, membre et coordonnatrice Forum XXX

Fédération canadienne des municipalités

Berry Vrbanovic, président, Comité permanent sur la sécurité et prévention de la criminalité en sein des collectivités

Gendarmerie royale du Canada

Darrell LaFosse, commissaire adjoint, Services de police communautaires, contractuels et autochtones

PIVOT Legal Society

Katrina Pacey, directrice

Prostitution Awareness and Action Foundation of

Edmonton

Kate Quinn, membre

Stepping Stone

Rene Ross, présidente

Université Concordia

Frances Shaver, professeure, Département de sociologie et d'anthropologie

Université d'Ottawa

Richard Poulin, professeur titulaire, Département de sociologie

Université Simon Fraser

John Lowman, professeur, Ecole de criminologie

Université du Québec à Montréal

Rose Dufour, chercheuse associée, Collectif de recherche sur l'itinérance, la pauvreté et l'exclusion sociale

Université de la Saskatchewan

2005/04/20

26

Pamela Downe, professeure, Département de l'étude de la condition féminine et de l'étude sur les sexes

Maggie's: The Toronto Prostitutes' Community Service

2005/05/02

27

Centre

Kara Gillies, présidente

Université de Windsor

Jacqueline Lewis, professeure agrégée, Département de sociologie et d'anthropologie

Eleanor Matlicka-Tyndale, professeure, Département de sociologie et d'anthropologie

Université du Québec à Montréal

Maria Mensah, professeure-chercheure, École de travail social

Gouvernement suédois

2005/05/04

28

Gunilla Ekberg, conseillère spéciale, Questions de prostitution et de traite des êtres humains

Haut-commissariat pour l'Australie

2005/05/09

29

William Fisher, haut-commissaire

Fédération canadienne des municipalités

2005/05/11

30

Berry Urbanovic, président, Comité permanent sur la sécurité et prévention de la criminalité en sein des collectivités

Street Teams Initiatives

Ross MacInnes

Statistique Canada

2005/05/16

31

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique

New Opportunities for Women Canada Society

2005/05/18

32

Doug Lang, directeur

Aboriginal Legal Services of Toronto

2005/05/30

33

Catherine Williams-Jones, fondatrice et directrice exécutive

Maurganne Mooney, membre

Association canadienne des centres contre les

agressions à caractère sexuel

Lee Lakeman, représentante régionale pour la Colombie-

Britannique et le Yukon

Université du Manitoba
Morgan Albl, étudiante diplômée, Département de sociologie,
Membre du Canadian National Coalition of Experiential
Women (CNCWE)
Susan Strega, professeure adjointe, Faculté de travail social,
Membre du Canadian National Coalition of Experiential
Women (CNCWE)

Ville de Winnipeg

Harry Lazarenko, conseiller
Harvey Smith, conseiller

Women's Health Clinic

Madeline Boscoe, coordonnatrice

À titre personnel

Nick Ternette

George Vanwoudenberg

Coalition Against Trafficking in Women, International
2005/04/04
Janice Raymond, codirectrice exécutive

Association canadienne des chefs de police
2005/04/06
Brian Malone, gestionnaire, Politiques et Planification

Frank Ryder, coprésident, Comité de modifications aux lois
Vincent Westwick, coprésident, Comité de modifications aux lois

Service de police d'Ottawa

Richard Dugal
Terry Welsh

Amnistie internationale Canada

Cheryl Hotchkiss, militante des droits de la personne

Association des femmes autochtones du Canada

Beverley Jacobs, présidente

Gendarmerie royale du Canada

Kevin Vickers, directeur général, Sous-direction de la police
contractuelle nationale, Services de police communautaires,
contractuels et autochtones

Égale Canada

Laurie Arron, directeur, Services d'assistance judiciaire
Stephen Lock, membre, Conseil d'administration

Ville d'Edmonton

Janice Melnychuk, conseillère

Michael Phair, conseiller

À titre personnel

Elizabeth Hudson

Julie McNeice

Shannon Ross Watson

Shelly Severson

Carol-Lynn Strachan

Aboriginal Council of Winnipeg

Larry Wucherer, président

New Directions

Jane Runner, gérante du programme, TERF Program, membre

du Canadian National Coalition of Experiential Women

(CNCEW)

New Life Ministries

Harry Lehotsky, directeur

North End Community Renewal Corporation

Nanette McKay, directrice exécutive

North End Safety Network

Carolyn Buffie, coordonnatrice

Myfanwy Cawley, porte-parole

Reformed Perspective Foundation

Peter Veenendaal, coordonnateur de recherche

Residents' Sex Trade in Winnipeg Forum

John Willmot, porte-parole

Sage House

Gloria Enns, directrice

Société John Howard du Manitoba

Graham Reddoch, directeur exécutif

Spence Neighbourhood Association Inc.

Inonge Aliaga, directrice exécutive

Mzilikazi Ndlovu, coordonnateur de la sécurité

Ville de Vancouver
Ellen Woodsworth, conseillère

À titre personnel

Perry Bulwer
Scarlett Lake
Loraine Laney
Jaqueline Lynn
Annie Parker
Janine Stevenson

Alberta Avenue Business Association

Peter Rausch, directeur exécutif

Alberta Avenue Neighbourhood Patrol

Cristina Basualdo, vice-présidente

Alberta Federation of Women United for Families

Hermína Dykxhoorn, directrice exécutive

Calgary Police Service

Leonard Datoe, détective

Chambre des communes

Peter Goldring, Edmonton-Est

Community Action Project

Pieter de Vos, organisateur communautaire

Edmonton's Safer Cities Initiative

Kate Gunn, coordonnatrice

Kate Quinn, membre, Advisory Committee

Exit Community Outreach

Madelyn McDonald, gestionnaire de programme

Kindred House

Shawna Hohendorf, coordonnatrice de programme

Parkdale/Cromdale Community Leagues

Victoria Hemming, présidente

Service de police d'Edmonton

Jim Morrissey, détective

Ville de Calgary

Joe Ceci, conseiller

À titre personnel

Raigen D'Angelo

Sandra Latramboise

Asian Society for the Intervention of AIDS

2005/03/30

18

Mandip Kharod, coordonnatrice bénévole

Raymond Leclair, directeur exécutif

B.C. Ministry of the Attorney General

Jacquelyn Nelson, directrice, Politiques fédérales/provinciales

British Columbia Civil Liberties Association

Ann Pollack, membre, Commission

Michael Vonn, directrice des politiques

Community Partners' Group

Liz Bennett, bénévole

Covenant House Vancouver

Charles Cooke, directeur exécutif

Dickens Community Group

Dennis St. Aubin, membre, Comité organisateur

Downtown Eastside Youth Activities Society

Judy McGuire, directrice exécutive

Focus on the Family Canada

Jennifer Allen, membre

Hastings North Business Improvement Association

Patricia Barnes, directrice exécutive

Pink Triangle Press

Garth Barriere, avocat

Prostitution Research and Education

Melissa Farley

Vancouver Police Board

Lynne Kennedy, membre, Commission

Vancouver Police Department

David Dickson

Matt Kelly, sergent, Escouade de la moralité

Doug Le Pard, chef de police adjoint

Vancouver Rape Relief and Women's Shelter

Suzanne Jay, membre collectif

15 Université du Nouveau-Brunswick 2005/03/21

Leslie Ann Jeffrey, professeure, Département de l'histoire et de la politique

Université St. Thomas

Gayle MacDonald, professeure, Département de sociologie

16 Association communautaire Hintonburg Inc. 2005/03/23

Jay Baltz, membre de la Commission

Jeff Leiper, président

Cheryl Parrott, présidente, Comité de sécurité

A titre personnel

Brian Gilligan

17 Change the Code 2005/03/29

Jamie Lee Hamilton, cofondatrice

PIVOT Legal Society

Katrina Pacey, directrice

Prostitutes Empowerment Education and Resource

Society, Victoria

Lauren Casey, membre

Gwen Smith, membre

Prostitutes Empowerment Education and Resource

Society, Vancouver

Kyla Kaun, directrice, Relations publiques

Shelley Woodman, directrice exécutive

Prostitution Alternatives Counselling and Education

Society

Sue Carruthers, présidente de la commission

Prostitution Alternatives Counselling and Education

Society and BC Coalition of Experiential Women

Raven Bowen, coordonnatrice

Sexworkers Action Network

Gynthia Low

Davi Pang

WISH Drop-in Centre

Lucy Alderson, coordonnatrice

Kate Gibson, directrice exécutive

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Journal de la rue

Danielle Simard, directrice adjointe

Raymond Viger, directeur général

Marche mondiale des femmes

Diane Matte, coordonnatrice

Projet d'intervention auprès des mineurs prostitués

Jacques Moïse, coordonnateur

Projet Intervention Prostitution Québec Inc.

Marc Drapeau, coordonnateur

Service de police de la Ville de Montréal

Mario Leclerc, inspecteur, Service communautaire, rive Sud

À titre personnel

Lise Béland

Paul Boyer

Marlène Caron

Pat Nowakowska

Catherine Prévost

Pierrette Thomas

Direction 180

Cynthia MacIsaac, directrice des programmes

Halifax City Council

Dawn Sloane, conseillère

Halifax Regional Police

Brian Johnston, agent

Doug Mackinnon, agent

Société Elizabeth Fry de Mainland, Nouvelle-Écosse

Laurie Ehler, coordonnatrice administrative

Stepping Stone

Jeannine McNeill, directrice exécutive

Rene Ross, présidente

Daniel Roukema, vice-président

Women's Innovative Justice Initiative

Pam Rubin, coordonnatrice des recherches

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Sex Workers Alliance of Toronto

Anastasia Kusyk, membre

Sexual Exploitation Education and Awareness Campaign of Toronto

Lea Greenwood, coordonnatrice

Street Outreach Services – SOS

Susan Miner, directrice

Streetlight Support Services

Natasha Falle, conseillère

Lorraine Hewitt, gestionnaire du développement

Beverley McAleese, directrice exécutive

University of Toronto Genderqueer Group

Evan Smith, coordonnateur

Ville de Toronto

Kyle Rae, conseiller

À titre personnel

Leslie Milne

Action Séro Zéro

Kathy Tremblay, agente au développement et aux communications

Association des résidents et résidentes des faubourgs de Montréal

Agnès Connat, membre

François Robillard, président

Cactus Montréal

Darlène Palmer, animatrice de groupe

Marianne Tonnelier, directrice générale

Canadian Guild for Erotic Labour

Jennifer Clamen, membre et coordonnatrice Forum XXX

Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw

Lynn Dion, personne ressource, Prévention des ITS/VIH et Sexualité des jeunes

Coalition pour les droits des travailleurs et des travailleuses du sexe

Jennifer Clamen, membre et coordonnatrice Forum XXX

Anna-Louise Crago, membre

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

Université Simon Fraser 2005/02/21 9

John Lowman, professeur, École de criminologie

Université d'Ottawa 2005/03/09 11

Christine Bruckert, professeure, Département de criminologie

Colette Parent, professeure, Département de criminologie

Aboriginal Legal Services of Toronto 2005/03/15 12

Maurganne Mooney, membre

Canada-China Business Association

Benson Li, vice-président

Canadian Centre for Abuse Awareness

Mary Bone, directrice, Services du programme

John Muise, conseiller, Sécurité publique

Jubilee Centre for Christian Social Action

Dominic Tse, président

London Alliance to Support Sex Trade

Cindy Campbell, coprésidente

James Watkin, coprésident

Parkdale Action Committee for Street Improvement

Sheila Lipiatt, présidente

Réseau juridique canadien VIH/sida

Glenn Betteridge, analyste principal des politiques

Sanctuary Ministries of Toronto

Stephen Martin, coordonnateur

Greg Paul, directeur exécutif

Service de police de Toronto

Wendy Leaver, détective

Howard Page, détective

George Schuurman, constable détective

Sex Laws Committee

Richard Hudler

Maria-Belair Ordonez

Sex Professionals of Canada

Amy (Unknown), membre

Wendy Babcock, membre

Valerie Scott, membre

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

À titre personnel 2005/02/02 4

Paul Fraser, avocat et président du comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, Ministère de la justice, de 1983 à 1985

Regroupement québécois des centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel 2005/02/07 5

Michèle Roy, porte-parole

Université Concordia

Frances Shaver, professeure, Département de sociologie et d'anthropologie

À titre personnel

Valérie Boucher

Yolande Geadah

Alliance de recherche IREF-Relais femmes 2005/02/09 6

Lyne Kurtzman, agente de recherche

Aurèle Lebrun, agente de recherche

Université d'Ottawa

Richard Poulin, professeur titulaire, Département de sociologie

Université York

Deborah Brock, professeure, Département de sociologie

Canadian National Coalition of Experiential Women 2005/02/14 7

Cherry Kingsley, coordonnatrice nationale

Samantha Smythe, membre du comité directeur

REAL Women of Canada

Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale

Diane Watts, chercheuse

Université de Montréal

Marie-Andrée Bertrand, professeure émérite en criminologie, Criminologie et sociologie du droit

Alliance évangélique du Canada 2005/02/16 8

Janet Epp Buckingham, directrice, Loi et Politique publique

Armée du Salut

Dianna Bussey, directrice, Services correctionnels et de justice

Danielle Shaw, directrice, Relations gouvernementales

À titre personnel

Magie de Vries

ANNEXE B

LISTE DES TÉMOINS

Associations et particuliers	Date	Réunion
------------------------------	------	---------

37^e législature, 2^e session

Ministère de la Justice

2003/10/07

2

Lucie Angers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal
 Richard Mosley, sous-ministre adjoint, Division de la politique en matière de droit pénal et justice communautaire

International Centre to Combat Exploitation of Children

2003/10/21

3

Cherry Kingsley, conseillère spéciale

Statistique Canada

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique

Sénat du Canada

2003/10/28

4

L'hon. Landon Pearson, sénatrice

Université d'Ottawa

Christine Bruckert, professeure, Département de criminologie

Colette Parent, professeure, Département de criminologie

Association canadienne des centres contre les

2003/11/04

5

agressions à caractère sexuel

Lee Lakeman, représentante régionale pour la Colombie-

Britannique et le Yukon

Sénat du Canada

L'hon. Landon Pearson, sénatrice

38^e législature, 1^{re} session

Ministère de la Justice

2005/01/31

3

Lucie Angers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal
 Patrice Corriveau, analyste principal des politiques, Section de la politique en matière de droit pénal

Catherine Latimer, sous-ministre adjointe par intérim, Direction des politiques en matière de droit pénal et justice communautaire

Suzanne Wallace-Capretta, gestionnaire de la recherche, Division de la recherche et de la statistique

gouvernementales afin que les lois canadiennes ayant trait à la prostitution soient modifiées, particulièrement afin de protéger les prostituées de la rue.

Un certain consensus semble donc se former en ce qui a trait à la nécessité de revoir et de modifier dès que possible la loi pénale canadienne ayant trait à la prostitution. Toutefois, les solutions à préconiser pour améliorer la sécurité des personnes prostituées ne font pas l'unanimité et ce, à l'intérieur même des différents groupes d'intérêts comme les groupements féministes.

L'importance de traiter de cette question et la variété des solutions envisageables pour améliorer la situation actuelle m'incitent à recommander la mise sur pied d'un sous-comité du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile dans les plus brefs délais. Ce sous-comité devrait permettre aux membres du Parlement d'établir le dialogue entre les différents groupes d'intérêts et d'en arriver à dégager une solution optimale à la fois pour protéger les personnes impliquées dans les activités liées à la prostitution et pour répondre le plus adéquatement que possible aux inquiétudes des Canadiennes et Canadiens à l'égard de la prostitution. Mes fonctionnaires se feront un plaisir d'aider le nouveau sous-comité dans ses travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur l'Honorable député, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

L'original est signé par :
L'hon. Irwin Cotler

Ministre de la Justice et procureur général du Canada

ANNEXE A LETTRE DU MINISTRE DE LA JUSTICE

Ministre de la Justice
et procureur général du Canada



Minister of Justice
and Attorney General of Canada

The Honourable / L'honorable Irwin Cotler, P.C., O.C., M.P./c.p., o.c., député
Ottawa, Canada K1A 0H8

NOV 19 2004

L'Honorable Paul DeVilliers

Député

Président

Comité permanent de la justice, des droits de la personne,
de la sécurité publique et de la protection civile

Édifice de la Confédération, pièce 172

Ottawa, Ontario, K1A 0A6

Monsieur l'Honorable député,

Je me permets de vous écrire pour vous suggérer qu'un sous-comité du Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile soit mis sur pied afin d'étudier les lois ayant trait à la prostitution. Ce sous-comité pourrait avoir un mandat similaire à celui de l'ancien sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne qui fut chargé d'examiner les lois sur le racolage en septembre 2003. À l'instar de l'ancien sous-comité, celui-ci aurait pour but d'améliorer la sécurité des travailleurs du sexe, ainsi que la collectivité dans son ensemble et de recommander les changements nécessaires afin de réduire l'exploitation et la violence dont les travailleuses et travailleurs du sexe sont victimes.

Devant l'importance de ce dossier pour tous les citoyens et citoyennes canadiens, particulièrement pour les travailleuses et travailleurs du sexe, j'ai décidé, dès ma nomination à titre de Ministre de la Justice, de rencontrer de nombreux intervenants directement concernés par les questions entourant la prostitution au Canada. Ainsi, dès mars 2004, je soulignais publiquement la nécessité de protéger plus adéquatement les individus impliqués dans la prostitution contre l'exploitation, la violence et les mauvais traitements et je m'engageais à appuyer le rétablissement du sous-comité en tant qu'instance devant assurer une réforme du droit et des changements sociaux à l'égard de la problématique de la prostitution au Canada.

Depuis, de nombreux rapports et recherches ont été produits sur cette question dont, parmi les plus récents, le rapport de l'organisme Pivotal Legal Society intitulé *Voices for Dignity: A call to End the Harms Cause by Canada's Sex Trade Laws* et celui du Conseil permanent de la jeunesse du Québec *Vu de la rue : Les jeunes adultes prostitués* qui attestent que les lois sur le racolage devraient être abrogées car elles favorisent la violence à l'égard des personnes prostituées. L'Association médicale canadienne a pour sa part encouragé les médecins à faire des pressions auprès des instances

Les conservateurs sont d'avis que la prostitution comporte un important volet de santé publique, mais ne peuvent appuyer la recommandation 7 formulée par la majorité, dans la mesure où elle permet aux personnes prostituées de conserver un mode de vie dangereux et dégradant. Le Parti conservateur réclame l'établissement de vastes stratégies et de programmes d'éducation qui visent à réduire toutes les formes de prostitution et à encourager toutes les personnes prostituées à participer à des programmes d'abandon.

E. DIFFICULTÉS D'ÉTABLIR UN CONSENSUS

L'examen des lois effectué par le Sous-comité a fait ressortir d'importants points d'entente et de désaccord en ce qui a trait à l'approche juridique et sociale qu'il convient d'adopter face à la prostitution, ce qui reflète probablement les divergences d'opinions au sein de la population canadienne en général.

Les divergences d'opinions parmi les membres et entre les témoins entendus en ce qui a trait à la prostitution sont souvent de nature philosophique. C'est certainement là l'un des principaux facteurs qui a empêché le Sous-comité de trouver un consensus concernant la façon d'aborder la prostitution adulte. Certains membres considèrent la prostitution comme une forme de violence à l'endroit des femmes, donc une forme d'exploitation en soi. D'autres voient la prostitution entre adultes consentants comme l'expression d'un droit de la personne, soit le droit d'un adulte d'utiliser son corps pour offrir des services sexuels contre de l'argent et de le faire dans un environnement sûr.

Comme indiqué précédemment, malgré la vaste étude du Sous-comité, beaucoup de questions demeurent sans réponse. Il y a de toute évidence un manque de recherches et de données sur la prostitution et les problèmes tels que l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes à des fins commerciales, le trafic des personnes aux fins de la prostitution et le rôle du crime organisé. De plus, le Sous-comité n'a pu trouver de réponse à la question de savoir pourquoi les nombreuses lois d'application générale qui peuvent être invoquées pour réprimer la violence et l'exploitation dans le contexte de la prostitution et pour en contre les répercussions néfastes sur les collectivités sont rarement utilisées pour combattre ces crimes. De même, il estime n'avoir pas entendu suffisamment de témoignages sur les incidences des réformes juridiques et sociales entreprises par d'autres pays pour faire face à la prostitution.

Répondre à ces questions et à d'autres faciliterait certainement l'atteinte d'un consensus sur les changements à apporter afin que la loi protège plus efficacement les personnes qui se livrent à la prostitution et les collectivités en général.

L'approche conservatrice

Les membres conservateurs conviennent que le statu quo dans l'application des lois est inacceptable, mais que la décriminalisation n'est pas la solution. Ils citent l'exemple de la Suède, qui a décriminalisé la prostitution dans les années 1960, puis l'a criminalisée à nouveau en 1999 après avoir conclu que la décriminalisation avait en fait aggravé les problèmes qu'elle espérait résoudre. Les conservateurs sont aussi très préoccupés par l'expérience d'autres pays qui démontre un lien entre la décriminalisation et l'accroissement de la prostitution adulte et juvénile²⁷⁴ ainsi qu'avec un contrôle accru du crime organisé sur la prostitution²⁷⁵.

Par conséquent, ils demandent des réformes juridiques et sociales qui permettraient de réduire la prostitution sous toutes ses formes grâce à des sanctions criminelles qui ciblent clairement les exploitateurs (les clients et les proxénètes) et rendent les personnes qui se livrent à la prostitution — les victimes — plus à même de quitter le milieu. Ils proposent une nouvelle approche de la justice criminelle, en vertu de laquelle les auteurs d'un crime financeraient, par de lourdes amendes, la réadaptation et le soutien de leurs victimes. Ces amendes serviraient aussi d'importante mesure dissuasive. Quant aux personnes prostituées, les conservateurs recommandent un système qui aide celles qui en sont à leur première infraction et celles qui ont été forcées d'adopter ce mode de vie à s'en sortir et leur évite un casier judiciaire. Toutefois, les personnes qui, de leur plein gré, cherchent à tirer profit du « commerce » de la prostitution seraient tenues responsables de la victimisation qui résulte de la prostitution dans son ensemble. Pour s'attaquer au problème du commerce sexuel à deux paliers, ces membres estiment que la loi doit s'appliquer de la même manière à toutes les formes de prostitution (pratiquée dans la rue ainsi que dans les services d'escortes, les salons de massage, les maisons closes et ailleurs).

Les conservateurs rejettent toute velléité de présenter les dispositions du *Code criminel* figurant à l'annexe D comme une protection suffisante pour les personnes prostituées ou pour la collectivité. Ils sont d'avis qu'une telle tentative découle d'une volonté de décriminalisation qui éliminera les outils nécessaires pour protéger les collectivités contre la prostitution, et les personnes prostituées contre l'exploitation et l'abus. Tout en reconnaissant que les lois sur le racolage pourraient être améliorées, ils estiment que la marginalisation n'est pas le produit des lois, mais est plutôt le résultat des efforts déployés pour les contourner. Ces efforts témoignent d'ailleurs de la nécessité d'intervenir.

274

Témoignage de Richard Poulin au sujet des Pays-Bas et des États australiens qui ont décriminalisé la prostitution, 9 février 2005.

275

Voir le témoignage de Yolande Geadah, de Julie McNeice et de Richard Poulin, de l'Université d'Ottawa.

Code criminel visant diverses formes d'exploitation et de nuisance, comme le fait de troubler l'ordre public, d'exposer des choses indécentes, la coercition, l'agression sexuelle, la traite des personnes, l'extorsion, l'enlèvement, etc. L'approche proposée par ces membres repose sur l'idée selon laquelle il vaut mieux chercher à combattre l'exploitation et la violence dans le contexte de la prostitution que de criminaliser les adultes consentants qui se livrent à des activités sexuelles en échange d'argent.

D. LE POINT DE VUE DU PARTI CONSERVATEUR

La prostitution comme forme de violence et non comme activité commerciale

En revanche, comme bon nombre de témoins qui ont comparu devant le Sous-comité, les membres du Parti conservateur considèrent que la prostitution est une activité dégradante, déshumanisante, souvent contrôlée par des individus manipulateurs et opportunistes, qui s'en prennent à des victimes souvent incapables de se prémunir contre les sévices et l'exploitation. Ils estiment que la façon la plus réaliste, la plus humaine et la plus responsable d'aborder la prostitution est de commencer par voir la plupart des personnes prostituées comme des victimes.

Remise en question de la notion de consentement et du caractère inoffensif de la prostitution

Contrairement aux autres partis, les conservateurs ne croient pas qu'il est possible pour l'État de créer des conditions d'isolement où le consentement à des relations sexuelles en échange d'argent ne nuit pas à d'autres. Ils sont d'avis que la prostitution sous toutes ses formes a un coût social et que tout effort de l'État pour la décriminaliser appauvrira les Canadiens et les Canadiennes — en particulier — en donnant aux hommes l'impression qu'il est acceptable de considérer le corps de la femme comme une marchandise et d'en faire une exploitation intrusive. Selon les membres conservateurs, c'est une approche qui viole la dignité des femmes et mine les efforts déployés pour construire une société dont tous les membres, quel que soit leur sexe, jouissent du même niveau de respect. De plus, comme les difficultés sociales et économiques propres aux femmes sont souvent ce qui les entraîne dans la prostitution, les conservateurs se demandent dans quelle mesure le « consentement » est vraiment donné par choix, et non par nécessité.

Les membres conservateurs pensent aussi qu'en raison des éléments négatifs qu'elle attire, la prostitution est inacceptable en n'importe quel lieu, commercial, industriel ou résidentiel, y compris les salons de massage et les maisons privées. Selon eux, il serait contraire à l'éthique pour un gouvernement d'avilir ou de mettre en danger un quartier en permettant une plus grande circulation de prostituées, de clients et de proxénètes et, par conséquent, en exposant les résidents à des niveaux élevés de harcèlement, de leurre et de consommation de drogue.

moyen de l'éducation sexuelle, de la distribution de condoms, de l'établissement de listes de clients violents, etc.). Par conséquent :

RECOMMANDATION 7

La majorité des membres du Sous-comité préconisent des efforts concrets immédiats pour améliorer la sécurité des personnes qui vendent des services sexuels et les aider à quitter le milieu de la prostitution si elles ne s'y trouvent pas par choix. Aussi, le gouvernement fédéral devrait considérer augmenter les paiements de transfert aux provinces pour qu'elles puissent affecter d'importantes ressources au soutien du revenu, à l'éducation et à la formation, à la réduction de la pauvreté et au traitement des toxicomanies, et ce, dans le respect des compétences des provinces.

L'approche du Canada à l'égard de la prostitution adulte est contradictoire

Les membres du Parti libéral, du Nouveau Parti démocratique et du Bloc Québécois estiment qu'il faudrait reconnaître que l'approche quasi juridique adoptée par le Canada à l'égard de la prostitution — en vertu de laquelle la prostitution adulte est légale en soi, mais pratiquement impossible à pratiquer sans enfreindre la loi — est contradictoire. À l'instar de la conclusion formulée il y a 20 ans par le Comité Fraser, ils soutiennent que, puisque la prostitution adulte est légale au Canada, il faut en préciser les conditions d'exercice. En outre, après avoir entendu les témoignages, ils sont arrivés à la conclusion que la situation actuelle fait plus de mal que de bien; elle crée un environnement de marginalisation où les personnes prostituées sont souvent isolées et craignent de s'adresser à la police pour dénoncer les sévices et la violence dont elles sont victimes. Selon les membres du Parti libéral et du Nouveau Parti démocratique, le gouvernement du Canada doit convenir de cette contradiction et de l'inefficacité des lois et amorcer une réforme du droit qui envisagera la modification des lois sur la prostitution, ce qui devrait permettre de faire porter les sanctions criminelles sur les situations de préjudice.

En arriver à un équilibre sans juger

Les membres du Parti libéral, du Nouveau Parti démocratique et du Bloc Québécois sont d'avis que les activités sexuelles entre adultes consentants qui ne nuisent pas à autrui, qu'il y ait échange d'argent ou non, ne devraient pas être interdites par l'État. Ils jugent essentiel d'en arriver à un équilibre entre la sécurité des personnes qui vendent leurs services sexuels — sans les juger — et le droit de tous les citoyens de vivre en paix et en sécurité. Pour veiller à ce que les personnes qui vendent leurs services sexuels et les collectivités soient protégées contre la violence, l'exploitation et la nuisance, la majorité des membres du Sous-comité demandent que l'on puisse s'en remettre aux dispositions d'application générale du

Les membres du Sous-comité ne sont pas parvenus à s'entendre sur une stratégie permettant d'assurer la sécurité des personnes qui vendent des services sexuels et des collectivités en général. Cela dit, la majorité des membres du Sous-comité — ceux du Parti libéral, du Nouveau Parti démocratique et du Bloc Québécois — croient fermement que la prostitution est avant tout un problème de santé publique, et pas seulement un problème de droit criminel. C'est pourquoi ils proposent une approche pragmatique qui reconnaît l'importance de la prévention, de l'éducation, du traitement et des mesures de réduction des préjudices pour toutes les personnes qui participent aux diverses formes de prostitution allant de l'esclavage sexuel et du sexe de survie jusqu'à l'échange de services sexuels entre adultes consentants. Même s'ils reconnaissent le besoin criant de programmes pour aider les personnes qui veulent quitter le milieu de la prostitution et pour aider et protéger les personnes qui sont contraintes à se prostituer, ils reconnaissent aussi l'importance d'offrir des mesures de réduction des préjudices pour régler les problèmes sous-jacents de la pauvreté et des inégalités sociales et pour répondre aux besoins de santé et de sécurité des personnes qui se livrent à la prostitution (au

La prostitution comme problème de santé publique

C. OPINION DE LA MAJORITÉ — POINTS DE VUE DE TROIS PARTIS

Le Sous-comité recommande que le ministère de la Justice coordonne à titre prioritaire la réalisation d'une étude sur la prostitution avec les autres niveaux de gouvernement, des institutions et des organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec des personnes qui vendent des services sexuels. Cette étude engloberait l'examen des pratiques exemplaires adoptées au Canada et à l'étranger.

RECOMMANDATION 6

Enfin, les données probantes qui ressortaient des témoignages entendus sur les approches juridiques et sociales de la prostitution adoptées dans d'autres pays étaient incomplètes et contradictoires. Le Sous-comité estime que d'autres recherches sont nécessaires pour déterminer les incidences de ces approches et de l'approche canadienne sur des problèmes tels que la traite des personnes et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants. De plus, le Sous-comité est d'avis que des données et des analyses plus complètes sur les cadres juridiques et sociaux pouvant servir à réprimer la criminalité liée à la prostitution aideraient le gouvernement à trouver une solution viable et efficace au problème de la prostitution au Canada. Par conséquent :

- Pourquoi les responsables de l'exécution de la loi et les procureurs ne semblent-ils pas utiliser les dispositions d'application générale du *Code criminel* destinées à prévenir l'enlèvement, l'extorsion, l'exploitation sexuelle et les voies de fait, pour lutter contre la violence dans la prostitution?

gouvernement doit également collaborer avec d'autres niveaux de gouvernement, des institutions et des organisations non gouvernementales pour élaborer des stratégies d'abandon permettant d'aider les personnes qui se livrent à la prostitution mais qui souhaitent s'en sortir à reprendre leur vie en main.

Le besoin de recherches et de collecte de données

Tout au long de son étude, le Sous-comité a constaté un manque d'information sur la prostitution au Canada. Il estime qu'il faut effectuer davantage de recherches pour en venir à une meilleure compréhension des causes et des effets de la prostitution. Comme mentionné au chapitre 2, la recherche empirique dans ce domaine est trop souvent muette sur certains problèmes fréquemment associés à la prostitution, notamment le crime organisé, le commerce de drogue et la traite des personnes aux fins de la prostitution. Par conséquent :

RECOMMANDATION 5

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada finance des recherches sur la prostitution afin de pouvoir cerner avec plus de justesse les activités de prostitution au pays, les problèmes qui y sont associés et les besoins des personnes impliquées dans ces activités. Il estime qu'une meilleure compréhension des causes et des effets de la prostitution est essentielle à la mise en œuvre de politiques et de programmes qui auront des répercussions favorables sur la vie des personnes impliquées dans la prostitution et des collectivités en général.

Tout au long de son étude, le Sous-comité a également constaté l'absence d'analyse juridique des dispositions actuelles du *Code criminel* relatives à la prostitution (articles 210 à 213), ainsi que celles relatives à la violence, à l'exploitation et à la nuisance. Voici certaines des questions qui demeurent sans réponse :

- Face au grand nombre de mineurs exploités par le biais de la prostitution, pourquoi l'article 212 du *Code criminel* est-il si rarement invoqué pour éliminer ce problème urgent?
- Pourquoi les articles 210, 211 et 212 du *Code criminel* sont-ils si rarement appliqués comparativement à l'article 213?
- De nombreux policiers ont dit au Sous-comité qu'ils préféreraient s'attaquer à la demande de prostitution plutôt qu'aux personnes prostituées elles-mêmes. Si c'est le cas, pourquoi les clients sont-ils si rarement ciblés par les initiatives d'exécution de la loi?

impunité, ou peu s'en faut²⁷³ » tandis que les personnes plus vulnérables et marginalisées — celles qui se livrent à la prostitution de rue, surtout les Autochtones et les personnes transsexuelles ou transgenres ainsi que les toxicomanes — sont régulièrement arrêtées. Contrairement à l'article 213 du *Code criminel*, les autres dispositions portant sur la prostitution (articles 210 à 212) sont rarement appliquées par les policiers et échappent souvent au radar du mécanisme de poursuite fondé sur les plaintes. Bien que la prostitution de rue ne représente que 5 à 20 p. 100 des activités liées à la prostitution, elle représente plus de 90 p. 100 de tous les incidents liés à la prostitution rapportés par les policiers. Il est donc évident que la loi est appliquée d'une manière inégale. Par conséquent :

RECOMMANDATION 3

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada reconnaisse que le statu quo sur les lois canadiennes entourant la prostitution est inacceptable et que les lois actuelles ne sont pas appliquées également.

L'urgent besoin de lois et de programmes

Le Sous-comité en est arrivé à la conclusion qu'il faut établir des lois et des programmes pour protéger les gens contre l'exploitation, prévenir celle-ci et les aider à reprendre leur vie en main. Il est primordial de lancer des campagnes de sensibilisation et de prévoir des programmes s'attaquant aux causes sous-jacentes, comme la pauvreté, l'inégalité sociale et l'exploitation sexuelle, afin d'éviter que des personnes s'engagent dans la prostitution par manque de choix ou par la force. Par ailleurs, il faut également prévoir des stratégies d'abandon afin d'aider les personnes qui veulent se sortir de la prostitution à reprendre le contrôle de leur vie. Comme bon nombre de témoins, le Sous-comité croit fermement que, pour réduire la prostitution de survie, il faut instaurer divers programmes et services sociaux, afin de s'attaquer aux facteurs sous-jacents qui ne laissent à certaines personnes pas d'autres choix que de se livrer à la prostitution. Par conséquent :

RECOMMANDATION 4

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada établisse et développe des campagnes de sensibilisation et des programmes afin d'éviter que des personnes s'engagent dans la prostitution par manque de choix ou par la force, et afin de sensibiliser les jeunes, les enfants et la société aux risques d'être entraînés de force dans le milieu de la prostitution. Le

veiller à la répression pleine et entière, en vertu de la loi, des personnes qui utilisent et exploitent sexuellement des enfants et des jeunes par le biais de la prostitution.

La traite des personnes

Le Sous-comité insiste sur le fait qu'il faut interdire la traite des personnes, tenter les poursuites qui s'imposent et offrir une aide et des services adéquats aux victimes. Certes, le Sous-comité salue les initiatives prises par le Canada pour lutter contre ce crime grave, mais il reconnaît qu'il reste encore du chemin à faire, surtout quant à la formation des forces policières et à la prestation des services et des programmes destinés aux victimes. Pour poursuivre efficacement les trafiquants, les forces policières doivent recevoir suffisamment de ressources et de formation. Par conséquent :

RECOMMANDATION 2

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que le problème de la traite des personnes demeure une priorité, afin que les victimes bénéficient d'une aide et de services adéquats, et que les trafiquants soient traduits devant la justice.

Le statu quo est inacceptable

Le mandat du Sous-comité était de tenter d'améliorer la sécurité des personnes qui vendent leurs services sexuels et des collectivités en général. Après avoir examiné les lois criminelles entourant la prostitution avec ce mandat en tête, les membres du Sous-comité s'accordent à dire que le statu quo est inacceptable. Le cadre social et juridique en matière de prostitution adulte n'est pas efficace pour prévenir et contrer la prostitution, l'exploitation et la violence qui ont cours dans le milieu de la prostitution, ni pour prévenir ou réparer les torts causés aux collectivités. Il doit donc être réformé ou renforcé. Cette opinion reflète celle de la vaste majorité des témoins entendus par le Sous-comité de même que les conclusions des principales études sur la prostitution menées au cours des 20 dernières années.

Les lois criminelles en matière de prostitution ne sont pas appliquées également

Les membres reconnaissent que les lois actuelles en matière de prostitution ne sont pas appliquées également, « ce qui a favorisé l'émergence d'une industrie du sexe à deux paliers [au sein de laquelle] les prostituées détenant un permis et ne travaillant pas dans la rue, dont les services sont plus chers, agissent en toute

CHAPITRE SEPT : DIFFICULTÉS À OBTENIR UN CONSENSUS — RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

A. INTRODUCTION

Comme dans d'autres pays, il n'y a guère de consensus au Canada autour de la question de la prostitution adulte, bien que l'on s'entende à l'unanimité sur le fait que l'exploitation sexuelle des mineurs par la prostitution ne doit pas être tolérée. Cette conclusion s'est imposée au Sous-comité après qu'il eut entendu près de 300 témoins dans le cadre des audiences publiques et privées tenues à Ottawa, Toronto, Montréal, Halifax, Vancouver, Edmonton et Winnipeg, du 31 janvier au 30 mai 2005. Dans le cadre de notre examen des dispositions du *Code criminel* portant sur la prostitution, nous avons constaté une divergence d'opinions concernant la nature de la prostitution, ses causes et ses effets ainsi que les mesures à prendre pour régler le problème.

B. LES RECOMMANDATIONS UNANIMES DU SOUS-COMITÉ

Malgré les divergences d'opinions et les points de vue contradictoires dans les témoignages et parmi les membres du Sous-comité, quelques points d'entente ressortent de l'étude et ont jeté les bases de recommandations solides.

Tout d'abord, le Sous-comité estime qu'il ne faut jamais tolérer la violence, la discrimination et l'intimidation contre les personnes qui vendent des services sexuels.

L'exploitation sexuelle commerciale des mineurs

Comme tous les témoins, le Sous-comité estime aussi que l'exploitation sexuelle des mineurs (âgés de moins de 18 ans) est un crime grave qui doit faire l'objet de lourdes sanctions. Afin de créer un environnement au sein duquel l'exploitation sexuelle des mineurs est vigoureusement condamnée, les forces policières doivent avoir suffisamment de ressources et de formation pour veiller à la répression pleine et entière des personnes qui utilisent et exploitent sexuellement des enfants et des jeunes par le biais de la prostitution.

RECOMMANDATION 1

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada voie à ce que l'exploitation sexuelle commerciale des mineurs (âgés de moins de 18 ans) demeure un crime grave faisant l'objet de lourdes sanctions et que les forces policières reçoivent suffisamment de ressources et de formation pour

personnes tandis que d'autres attribuent ce changement à la protection accrue dont jouissent les personnes qui vendent leurs services sexuels aux Pays-Bas. Avant la réforme législative de 2000, les deux tiers des personnes qui pratiquaient aux Pays-Bas n'étaient pas néerlandaises. Aujourd'hui, selon les estimations, entre 80 et 85 p. 100 des personnes prostituées d'Amsterdam ne sont pas néerlandaises et entre 70 et 75 p. 100 n'ont pas de papiers²⁷¹. En se fondant sur ces données, les personnes qui vendent leurs services sexuels, les universitaires, les représentants de services de police et les autres témoins qui ont comparu devant le Sous-comité ont presque unanimement condamné le modèle de légalisation/réglementation²⁷² comme solution adaptée au Canada.

²⁷¹ Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, « Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2004 », 2004, accessible à <http://www.mfa.nl/contents/pages/743/prost.pdf>, rapport du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels; Yolande Geadah, auteure et chercheure indépendante, « témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005; Laurie Ehler, coordonnatrice administrative, Société Elizabeth Fry, témoignage devant le Sous-comité, 17 mars 2005.

²⁷² Notamment Yolande Geadah, Laurie Ehler, Suzanne Jay, Janice Raymond, Melissa Farley, Hermina Dykxhoorn, Richard Poulin, Gunilla Ekberg, Kara Gillies et Catherine William-Jones.

difficile de déterminer les répercussions de la loi. Pour les Pays-Bas, les témoins ont signalé que la légalisation complète semble avoir donné lieu à une expansion massive de la prostitution, et en particulier de la prostitution non réglementée s'exerçant dans la clandestinité²⁶⁶. Parce qu'elles craignent la stigmatisation associée à la reconnaissance officielle du statut de prostitué (et notamment d'avoir du mal à obtenir des prêts bancaires, des services de garde, etc.²⁶⁷), seulement 4 p. 100 des personnes qui vendent leurs services sexuels aux Pays-Bas se sont enregistrées auprès des autorités. Quatre-vingt-seize pour cent pratiquent donc dans l'illégalité et la clandestinité. Non seulement le concept d'enregistrement ne semble pas donner de résultats, mais les zones de tolérance établies pour protéger les personnes qui vendent leurs services sexuels dans la rue ne s'avèrent pas toujours efficaces. À la fin de 2003, le conseil municipal d'Amsterdam a décidé de fermer sa zone de tolérance pour la prostitution de rue. Contrairement aux zones de beaucoup d'autres villes, celle-ci était située à l'extérieur du centre-ville, si bien qu'il fallait y transporter les personnes prostituées chaque jour. D'après le maire, il était devenu impossible de créer un secteur sûr et contrôlable où les femmes ne seraient pas maltraitées par des membres du crime organisé. Des observateurs ont indiqué que la forte réglementation de la zone de tolérance ne convenait pas au style de vie des personnes qui se livrent à la prostitution de rue, dont un bon nombre sont toxicomanes et ne voulaient ou ne pouvaient pas se rendre dans une zone aussi éloignée du centre-ville. Beaucoup d'entre elles ont continué de vendre leurs services sexuels illégalement à l'extérieur de la zone²⁶⁸.

D'autres témoins ont dit au Sous-comité que la légalisation n'avait pas atténué la violence exercée contre les personnes qui vendent leurs services sexuels et qu'elle l'avait peut-être même augmentée. Les proxénètes ont disparu des bordels légaux et des établissements de prostitution en vitrine pour s'installer dans les zones de tolérance, les agences d'escorte et les bars²⁶⁹. On remarque aussi la présence de groupes toujours plus vulnérables dans le milieu de la prostitution. L'Organisation des droits de l'enfant à Amsterdam évalue que le nombre d'enfants exploités par la prostitution aux Pays-Bas a augmenté de 11 000 depuis 1996²⁷⁰. Le nombre d'étrangers qui se prostituent a également connu une hausse, ce qui dénoterait, selon beaucoup d'observateurs, une augmentation de la traite des

266 Il importe de rappeler qu'avant la réforme législative de 2000, il y avait aux Pays-Bas environ 25 000 personnes qui vendaient leurs services sexuels sur une population totale de 16 millions d'habitants. Ce ratio est beaucoup plus élevé qu'en Suède, mais plus faible qu'en Nouvelle-Zélande.

267 Kara Gillies, présidente, Maggie's: the Toronto Prostitutes' Community Service Centre, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

268 Yolande Geadah, auteure et chercheure indépendante, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005; Rapport du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels; Janice Raymond, coordonnatrice exécutive, Coalition Against Trafficking in Women, témoignage devant le Sous-comité, 4 avril 2005.

269 Rapport du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels; Kara Gillies, présidente, Maggie's: the Toronto Prostitutes' Community Service Centre, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

270 Yolande Geadah, auteure et chercheure indépendante, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

mesures pénales et s'accompagne d'une réglementation étendue des particuliers et du secteur. Les modèles de légalisation existent sous des formes très diverses : en général ils autorisent la prostitution sous certains aspects bien définis et s'accompagnent de mécanismes d'enregistrement et d'autres règles et mesures législatives qui visent uniquement les activités liées à la prostitution, comme des examens de santé rigoureux et des exigences en matière de zonage. L'objectif est d'encadrer la prostitution plutôt que de la criminaliser ou d'abroger les dispositions pénales. En un sens, il s'agit de l'approche intermédiaire entre la criminalisation et la décriminalisation.

La légalisation a été instaurée entre autres en Allemagne, dans des parties du Nevada et dans certains États de l'Australie (Victoria, Queensland, le Territoire du Nord et le Territoire de la capitale de l'Australie). Le modèle de légalisation le plus réputé est celui des Pays-Bas, où la prostitution a été relativement acceptée en vertu de la loi pendant une bonne partie du XX^e siècle. Le quartier rouge d'Amsterdam est une destination touristique bien connue. En 2000, le gouvernement néerlandais est allé encore plus loin sur le plan législatif en abrogeant tous les articles du code pénal portant sur la prostitution adulte, ce qui a eu pour effet de légaliser la vente et l'achat de services sexuels, et en durcissant les sanctions pour les proxénètes, particulièrement en ce qui concerne l'exploitation sexuelle des enfants. Les résidents adultes d'un pays de l'Union européenne qui vendent des services sexuels dans les Pays-Bas et qui s'enregistrent auprès des autorités sont maintenant considérés comme des salariés (s'ils travaillent dans un bordel légal) ou comme travailleurs autonomes, et ils ont les mêmes droits et obligations que les autres citoyens sur les plans social et juridique que dans le domaine du travail. Ils reçoivent des prestations sociales, paient des impôts et sont assujettis à la loi sur les conditions de travail et à la plupart des autres lois applicables aux entreprises.

Les autorités locales déterminent les conditions d'exercice de la prostitution aux Pays-Bas, y compris l'attribution des permis, la réglementation sur la santé et la sécurité et le contrôle de l'emplacement et de la taille des établissements. La police effectue de fréquentes patrouilles dans les bordels, qui ne doivent pas gêner ou perturber la vie de la population. Les autorités locales ont aussi établi des zones de tolérance pour la prostitution de rue, qui comportent souvent une aire de repos où les personnes prostituées peuvent prendre une douche, se détendre, boire un café et parler à un intervenant au besoin. En dehors de ces zones, la prostitution de rue est une activité criminelle. Enfin, les examens médicaux, sans être obligatoires, sont fortement encouragés aux Pays-Bas²⁶⁵.

Les données qui viennent des Pays-Bas sont difficiles à interpréter, car certains rapports font état d'une augmentation des grands bordels, de la drogue, de l'exploitation des enfants et du crime organisé, alors que d'autres affirment qu'il est

265 Ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, « Dutch Policy on Prostitution: Questions and Answers 2004 », 2004, accessible à <http://www.mfa.nl/contents/pages/743/prost.pdf>.

avec les personnes qui vendent des services sexuels. Katrina Pacey a indiqué que la récente loi de la Nouvelle-Zélande a suscité un dialogue entre les personnes impliquées dans le milieu de la prostitution et les collectivités, et d'autres ont fait observer que la nouvelle approche législative de la prostitution adulte semble largement acceptée par la population, même si certaines municipalités tentent de contourner la loi en imposant des règlements restrictifs dans les districts.

Cependant, ce ne sont pas tous les témoins qui ont souscrit à cette évaluation du modèle de décriminalisation appliqué en Nouvelle-Zélande et en Australie²⁶². Certains ont déclaré que la décriminalisation a fait croire la prostitution dans les pays où elle a été mise en œuvre. Yolande Geadah et Laurie Ehler ont dit au Sous-comité que, quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi en Nouvelle-Galles du Sud, le nombre de bordels avait triplé à Sydney. En 1999, il y avait de 400 à 500 bordels à Sydney, la plupart fonctionnant sans permis et donc illégaux. Selon un rapport publié en juillet 2005 par le conseil municipal de Manukau, deuxième ville de la Nouvelle-Zélande, le nombre de personnes qui vendaient leurs services sexuels dans la rue avait quadruplé depuis l'entrée en vigueur de la loi²⁶³. De plus, des témoins comme Melissa Farley, de Prostitution Research and Education, et Janice Raymond ont indiqué que le crime organisé s'était grandement intensifié en Nouvelle-Zélande et que la traite de personnes n'avait pas régressé. Janice Raymond a ajouté que la prostitution juvénile était aussi en hausse. Plusieurs témoins ont relevé le lien important entre la drogue et la prostitution à Sydney, en particulier à Kings Cross, le plus vaste quartier de prostitution de rue de la Nouvelle-Galles du Sud²⁶⁴. Ces témoins ont fait observer que la décriminalisation légitime la prostitution et la rapproche trop des forces vives de la société. Ils s'inquiètent pour les villes qui doivent faire face à la prostitution dans leurs quartiers et sont préoccupés par la normalisation de la prostitution, ramenée au rang d'un travail comme un autre. Pour ceux qui voient toute forme de prostitution comme une manifestation de violence contre les femmes, la décriminalisation est une solution inacceptable au Canada.

2. Légalisation/réglementation

À l'intérieur de cette vaste approche, seuls quelques témoins ont proposé la réglementation, ou légalisation, de la prostitution. Contrairement à la décriminalisation, qui suppose idéalement l'abrogation des dispositions pénales sur la prostitution adulte et qui laisse les autres mesures s'appliquer comme elles le feraient pour tout autre individu ou secteur, la légalisation implique l'abrogation des

²⁶² Notamment Yolande Geadah, Laurie Ehler, Melissa Farley, Janice Raymond et Shannon Ross Watson.
²⁶³ Conseil municipal de Manukau, « Report of Manukau City Council on Street Prostitution Control », juillet 2005, accessible à http://www.manukau.govt.nz/uploadedFiles/manukau.govt.nz/Publications/Plans_&Policies/mcc-report-on-street-prostitution-aug-2005.pdf.

²⁶⁴ Laurie Ehler, coordonnatrice administrative, Société Elizabeth Fry, témoignage devant le Sous-comité, 17 mars 2005; Shannon Ross Watson, à titre personnel, témoignage devant le Sous-comité, 31 mars 2005; William Fisher, haut-commissaire, Haut-commissariat en Australie, témoignage devant le Sous-comité, 9 mai 2005.

ii) Répercussions

Les répercussions des différents modèles de décriminalisation sont difficiles à évaluer. Le Sous-comité n'a reçu à peu près aucune donnée statistique sur la prostitution en Nouvelle-Galles du Sud, et la loi adoptée en Nouvelle-Zélande est tellement récente qu'il existe peu de données statistiques sur ses incidences. Le ministère de la Justice de la Nouvelle-Zélande a entrepris un examen, dont les résultats ne sont pas encore connus. Si l'on veut comparer les répercussions de la loi en Nouvelle-Zélande avec celles de la loi suédoise, il importe de réaliser que la Nouvelle-Zélande a, selon les estimations, 8 000 personnes prostituées pour une population de près de quatre millions d'habitants,²⁵⁷ alors que la Suède avait, à l'entrée en vigueur de sa nouvelle loi, entre 2 500 et 3 000 personnes prostituées pour près de neuf millions d'habitants.

Certains témoins favorables à la décriminalisation ont indiqué que le nombre de personnes qui se livrent à la prostitution de rue n'a pas augmenté en Nouvelle-Zélande.²⁵⁸ Les tenants de cette approche ont fait valoir que la décriminalisation permettrait de réduire la violence exercée contre les personnes qui vendent leurs services sexuels en réduisant la stigmatisation associée à la criminalisation et par conséquent leur vulnérabilité, et en faisant en sorte que les rapports sexuels aient lieu dans un climat plus sûr et plus transparent. Valerie Scott, membre de Sex Professionals of Canada, a dit que « [[les propriétaires de bordel mal avisés n[e] font pas long feu »²⁵⁹ dans un régime décriminalisé, tandis que Jennifer Clamen, de Stella et la Coalition pour les droits des travailleurs et des travailleuses du sexe, a souligné qu'en Nouvelle-Zélande la loi autorise à poursuivre en justice les exploitants de bordel en raison de mauvaises pratiques²⁶⁰. Les données n'indiquent pas clairement si la violence avait augmenté ou diminué contre les personnes qui vendent leurs services sexuels en Nouvelle-Zélande.²⁶¹ Celles-ci peuvent maintenant exiger le port de condoms en vertu de la loi. Valerie Scott a signalé que la police comme les tribunaux prennent vraiment au sérieux les signalements d'actes de violence et d'exploitation. M^{me} Scott a dit qu'en 2003 il n'y a eu qu'un seul signalement de « mauvais client » à Sydney, un cas où le sac à main de la prostituée a été volé. Des témoins ont fait remarquer que la décriminalisation donne plus de temps à la police pour mener des enquêtes et améliorer sa coopération

services sexuels à un endroit, peu importe si elles travaillent en même temps, l'activité devient illégale; cet endroit serait considéré comme un bordel. En outre, si des pièces d'un immeuble sont louées à deux personnes ou plus qui offrent leurs services sexuels, les lieux seront considérés comme un bordel, mais il faudra prouver que ces personnes travaillent ensemble.

257 D. Scharie Taverer, « An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden », Voir, en particulier, le mémoire présenté par Jennifer Clamen.

258 Valerie Scott, membre, Sex Professionals of Canada, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

260 Mémoire présenté par Jennifer Clamen.

261 Le seul commentaire adressé au Sous-comité sur cette question venait d'Eleanor Matlicka-Tyndale, professeure à l'Université de Windsor, qui a dit qu'il *pourrait* y avoir des données prouvant que la violence avait diminué contre les personnes qui vendent leurs services sexuels en Nouvelle-Zélande.

L'État de la Nouvelle-Galles du Sud en Australie a décriminalisé la prostitution il y a plus de 10 ans, en 1995. Les seules activités liées à la prostitution encore punissables sont les suivantes :

- Incitation — dépendre du revenu d'une personne qui vend ses services sexuels (exception faite des propriétaires ou tenants de bordel) et amener ou inciter à la prostitution.

- Publicité — utiliser pour la prostitution un lieu qui est présenté comme un établissement pour des massages, des saunas ou des bains turcs, un centre d'exercice ou un studio de photographie; faire de la publicité pour des personnes qui vendent des services sexuels ou faire la publicité de locaux qui servent à la prostitution.

- Sollicitation dans la rue — communiquer aux fins de prostitution à proximité ou à portée de vue d'une habitation, d'une école, d'une église ou d'un hôpital.

Malgré les restrictions appliquées à la sollicitation de rue, la prostitution de rue est légale, et vient s'y greffer un réseau de « maisons sûres » où les personnes prostituées peuvent amener leurs clients. Ces maisons fournissent des chambres, des douches, un service d'échange de seringues et des condoms contre une faible somme payée par les clients. Il existe aussi des lieux réglementés d'injection de drogue. Comme en Nouvelle-Zélande, les autorités locales attribuent les permis, réglementent les lieux et appliquent d'autres politiques régissant les établissements de prostitution. Malgré la décriminalisation des bordels, le *Restricted Premises Act* veille encore à ce que les établissements qui sont une nuisance véritable pour le voisinage puissent être fermés²⁵⁵.

Un dernier exemple de décriminalisation a été mentionné par Paul Fraser dans son exposé sur la législation en Angleterre. Bien que l'Angleterre n'ait pas du tout décriminalisé la prostitution, la loi renferme une lacune qui montre là aussi que le modèle de décriminalisation peut s'appliquer dans les faits. Dans ce pays, les bordels sont illégaux, mais désignent, d'après leur définition, les endroits où deux personnes ou plus travaillent ensemble pour offrir des services sexuels. Par conséquent, si une personne vend ses services sexuels chez elle et par elle-même et qu'elle a plus de 18 ans, son activité est légale²⁵⁶.

255

Valerie Scott, membre, Sex Professionals of Canada, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005; William Fisher, haut-commissaire, Haut-commissariat en Australie, témoignage devant le Sous-comité, 9 mai 2005.

256

Home Office, Royaume-Uni, « Paying the Price: A Consultation Paper on Prostitution », juillet 2004, accessible à : http://www.homeoffice.gov.uk/documents/paying_the_price.pdf?view=Binary; Paul Fraser, avocat et président du Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, ministère de la Justice, de 1983 à 1985, témoignage devant le Sous-comité, 2 février 2005. Il faut cependant apporter quelques restrictions à cette affirmation générale. D'abord, si deux personnes ou plus offrent des

l'exploitant est gardée confidentielle; même la police n'a pas accès aux listes des exploitants autorisés²⁵².

En Nouvelle-Zélande, il appartient maintenant aux districts locaux de contrôler la prostitution intérieure en établissant des règlements sur le zonage, les permis et la publicité. Les seules contraintes sont que ces règlements doivent s'appliquer sur le territoire du district, être compatibles avec les lois générales du pays et être raisonnables. Entre autres, les districts peuvent mettre en place des règlements administratifs pour réprimer les comportements répréhensibles liés à la prostitution, pourvu qu'ils n'interdisent pas la prostitution. Les comportements répréhensibles sont également régis par la loi sur les infractions punissables par procédure sommaire, selon le *Summary Offences Act*.

D'autres lois générales sur les entreprises sont maintenant applicables; des dispositions spéciales précisent des points comme les limites d'âge et les personnes autorisées ou non à vendre des services sexuels ou à posséder, à financer, à exploiter ou à gérer une entreprise de prostitution. Les codes de santé et de sécurité au travail ont été élargis à la prostitution, et les inspecteurs peuvent maintenant pénétrer à n'importe quel moment raisonnable dans un lieu considéré comme un établissement de prostitution pour vérifier s'il est conforme à la loi sur la santé et la sécurité au travail et si l'établissement, les personnes prostituées et les clients utilisent des pratiques sexuelles sans risque. Par pratiques sexuelles sans risque, on entend l'adoption par les personnes en cause de toutes les mesures raisonnables pour s'assurer de l'utilisation de condoms et la distribution gratuite de condoms par l'employeur. Les exploitants doivent aussi fournir des renseignements d'ordre sanitaire aux personnes qui vendent des services sexuels et à leurs clients²⁵³.

La loi stipule explicitement, il importe de le signaler, que personne ne peut se voir refuser des paiements d'aide sociale s'il refuse de travailler dans le milieu de la prostitution. Elle s'attaque aussi à la question de la traite des personnes en refusant un permis d'immigration à quiconque a déjà travaillé, investi ou exercé des fonctions d'exploitant dans un établissement de prostitution ou a l'intention de le faire. Enfin, la nouvelle loi a renforcé les sanctions contre les pratiques abusives en prévoyant entre autres des sanctions sévères pour les clients et les exploitants qui se livrent à l'exploitation commerciale des enfants²⁵⁴.

²⁵² Local Government New Zealand, « Prostitution Reform Act Guidelines », 2003.

²⁵³ Service de la sécurité et de la santé au travail, « A Guide to Occupational Health and Safety in the New Zealand Sex Industry », ministère du Travail, juin 2004, accessible à <http://www.osh.govt.nz/order/catalogue/pdf/sexindustry.pdf>; Local Government New Zealand, « Prostitution Reform Act Guidelines », 2003.

²⁵⁴ Katrina Pacey, directrice, PIVOT Legal Society, témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005; Local Government New Zealand, « Prostitution Reform Act Guidelines ».

Au Canada, la décriminalisation impliquerait l'abrogation de plusieurs dispositions du *Code criminel* ayant trait à la prostitution. Pour certains, il s'agirait d'abroger les articles 210 et 213, car à leur avis l'un et l'autre visent à criminaliser la vie quotidienne des personnes qui vendent leurs services sexuels plutôt qu'à réprimer l'exploitation. Selon eux, on pourrait conserver l'article 212 pour protéger les enfants et les personnes prostituées contre l'exploitation. D'autres témoins souhaiteraient faire abroger aussi l'article 212 en totalité ou en partie. En définitive, les tenants de la décriminalisation ont fait valoir que le *Code criminel* ne manque pas de dispositions qui peuvent déjà être invoquées pour bien protéger tous les adultes et les enfants contre les mauvais traitements et que les articles qui ont trait à la prostitution font double emploi. Dans le cas des adultes, ces dispositions existantes du *Code criminel* sont celles qui portent notamment sur les voies de fait, les agressions sexuelles, l'enlèvement, la séquestration, l'intimidation, les menaces, le vol qualifié, le vol, l'extorsion et la traite des personnes. Dans le cas des collectivités, elles concernent le fait de troubler la paix, de flâner, ainsi que l'exposition indécente, la nuisance publique, le harcèlement criminel et le crime organisé.

(b) Application de la loi

i) Dans d'autres pays

Il existe très peu de modèles de décriminalisation dans le monde, mais les témoins ont souvent cité la Nouvelle-Zélande et l'État de la Nouvelle-Galles du Sud, en Australie, comme exemples de ce qu'ils avançaient.

En 2003, la Nouvelle-Zélande a donné effet à une nouvelle loi sur la réforme de la prostitution, le *Prostitution Reform Act*, dans le but d'établir un cadre législatif servant à préserver les droits de la personne pour les fournisseurs de services sexuels et à les protéger contre l'exploitation, à favoriser leur bien-être ainsi que leur santé et sécurité, à améliorer la santé publique et à interdire l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. Cette nouvelle loi a aboli des dispositions pénales qui interdisaient la prostitution intérieure et de rue chez les adultes, l'objectif étant d'accepter la réalité de la prostitution et de réduire le plus possible les préjudices qui en découlent tout en conservant les dispositions pénales qui touchent l'exploitation, la violence et l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales. La prostitution de rue est maintenant tolérée et l'État ne réglemente pas les personnes prostituées indépendantes. Il n'y a pas de quartier réservé à la prostitution. Pour la prostitution intérieure, jusqu'à quatre personnes qui vendent des services sexuels peuvent maintenant exercer au même endroit sans permis. Toutefois, dans le cas où plus de quatre personnes travaillent ensemble ou pour un tiers, le permis est obligatoire et la réglementation s'applique. Le nombre de personnes pouvant travailler pour un exploitant n'est pas limité. Les certificats d'exploitant sont délivrés et détenus par le greffier de la cour, et l'identité de

B. DÉCRIMINALISATION DE LA PROSTITUTION ENTRE ADULTES CONSENTANTS

La deuxième des grandes approches de la prostitution repose sur l'idée que la violence n'est pas inhérente à la vente de services sexuels. Certains témoins ont dit au Sous-comité que l'exploitation et la coercition existaient bel et bien dans le domaine de la prostitution, mais qu'eux-mêmes représentaient les nombreuses personnes qui choisissent en toute bonne foi de vendre des faveurs sexuelles pour gagner leur vie et que ces personnes devraient être libres d'utiliser leur corps comme elles l'entendent. Ils considèrent la criminalisation de la prostitution entre adultes consentants comme une atteinte aux droits de la personne. Les tenants de cette approche ont précisé qu'ils faisaient une nette distinction entre les relations sexuelles auxquelles se livrent des adultes consentants contre de l'argent et l'exploitation d'enfants et d'autres personnes forcées à se prostituer. La traite des personnes est une manifestation de cette forme d'exploitation radicale. Les témoins ont soutenu qu'il est irréaliste de vouloir éliminer la prostitution entre adultes consentants et qu'il importe donc de créer les conditions les plus propices à la sécurité des personnes prostituées et au respect de leurs droits tout en offrant des services et des programmes d'abandon pour celles qui sont exploitées ou qui veulent quitter le milieu. Les tenants de cette approche estiment que l'article 213 du *Code criminel* ne fonctionne pas et aimeraient qu'il soit abrogé. Deux grandes solutions législatives ressortent de cette approche : la décriminalisation et la légalisation/réglementation.

1. Décriminalisation

(a) Aperçu

Le modèle de décriminalisation a été préconisé par un bon nombre de témoins, qui ont plaidé pour l'abrogation de plusieurs des dispositions du *Code criminel* relatives à la prostitution²⁵¹. Il repose sur l'opinion que la prostitution ne disparaîtra jamais, que certaines personnes font le choix de vendre leurs services sexuels et qu'il n'y a rien de fondamentalement condamnable à ce que des adultes se livrent à des rapports sexuels contre de l'argent, pourvu qu'il n'y ait pas d'exploitation. Ces témoins voudraient que soient mises en place des conditions qui protègent les droits des personnes prostituées en tant qu'êtres humains — qui ont la qualité de citoyens comme les autres.

Les tenants de la décriminalisation souhaitent en définitive que la prostitution ne soit pas traitée différemment des autres professions. Ils prônent l'établissement d'un bon réseau de soutien et de programmes d'abandon pour les personnes qui sont exploitées ou qui n'ont pas choisi librement d'exercer cette activité, tout en voulant que le commerce du sexe et les fournisseurs de services sexuels soient soumis aux mêmes lois que le reste de la société.

concurrence et moins d'argent à faire, les personnes qui vendent leurs services sexuels sont plus disposées à prendre des risques, par exemple à ne plus insister sur le port du condom. Et comme la police utilise les condoms comme preuve de prostitution, les personnes prostituées sont moins susceptibles d'en avoir sur elles. Des témoins ont dit que, comme les personnes qui vendent leurs services sexuels ont des doutes sur les mesures de protection que leur accorde la nouvelle loi, elles sont moins susceptibles de signaler les clients violents à la police. Selon des témoins, la nécessité de rester caché a affaibli les réseaux informels des personnes qui se livrent à la prostitution, ce qui accroît les risques de mauvais traitements de la part de clients dangereux et de proxénètes sans scrupules. Le Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels a indiqué que les hôpitaux et la police n'ont pas de preuve documentaire qui démontre une hausse de la violence à l'encontre des personnes prostituées, mais beaucoup de faits portent à croire que le marché est devenu plus dur et plus enclin à la violence.

Parmi les témoins, Katrina Pacey, directrice de la PIVOT Legal Society, a dit se préoccuper du fait qu'en poussant la prostitution vers la clandestinité, la loi suédoise nuit grandement aux personnes les plus marginalisées. Un document présenté au Sous-comité par Frances Shaver révèle aussi que les personnes prostituées mènent une existence marginalisée en Suède, ce qui peut diminuer encore plus leurs chances de quitter le milieu. Elles ne peuvent pas vivre en couple parce qu'il est illégal de bénéficier du revenu de la prostitution et elles sont nombreuses à avoir peur de perdre la garde de leurs enfants si les autorités viennent à savoir qu'elles vendent leurs services sexuels²⁴⁸.

Enfin, il importe de constater les difficultés que pose l'application de la loi suédoise. Le Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels a fait observer que la prostitution intérieure n'est pas une cible importante des services de police en Suède, car elle exige trop de ressources, et ce bien qu'elle représente les deux tiers de la prostitution en Suède²⁴⁹. D'autres témoins ont mentionné qu'il est difficile de poursuivre des clients en justice parce qu'ils doivent à toutes fins utiles être pris en flagrant délit pour faire l'objet d'accusations. La preuve contre les proxénètes est également difficile à obtenir, car elle nécessite la coopération des clients et des personnes prostituées, qui ne sont généralement pas désireux de dévoiler leurs activités à la police²⁵⁰.

²⁴⁸ Petra Östergren, « Sex Workers Critique of Swedish Prostitution Policy », 2004, accessible à <http://www.petraostergren.com/content/view/44/108/>.

²⁴⁹ Rapport du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels.

²⁵⁰ D. Scharie Tavcer, « An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden ».

chiffres applicables à la Suède sont constants depuis l'entrée en vigueur de la loi. M^{me} Ekberg a ajouté qu'il n'y a presque plus d'étrangères impliquées dans la prostitution de rue. Janice Raymond a indiqué que, de l'avis de la police et des organisations non gouvernementales, la traite des personnes n'est plus avantageuse financièrement en Suède depuis l'instauration de la loi.

Enfin, Gunilla Ekberg a informé le Sous-comité qu'il ressort de sondages menés en Suède entre 1999 et 2002 qu'environ 80 p. 100 de la population appuie l'interdiction de la vente de services sexuels.

²⁴⁵ Tous les témoins n'ont pas souscrit à cette évaluation de la loi suédoise. D'aucuns ont déploré que l'approche suédoise soit paternaliste et laisse de côté les questions de consentement et de choix. Selon eux, on a tort de traiter comme des victimes toutes les personnes qui vendent leurs services sexuels et il est vain d'essayer d'abolir complètement la prostitution plutôt que de concentrer ses efforts sur l'exploitation. Ces témoins ont fait valoir que, sous le régime de la nouvelle loi suédoise, la prostitution n'a pas diminué mais est devenue clandestine, ce qui a pour effet de rendre les personnes prostituées encore plus vulnérables aux proxénètes et aux clients violents. Comme preuves, ils ont cité des discussions tenues avec des personnes prostituées en Suède et des rapports comme celui du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels, qui explique que la prostitution de rue a diminué peu après l'entrée en vigueur de la loi, mais que la situation s'est stabilisée depuis, la prostitution de rue ayant augmenté à Malmö pendant qu'elle diminuait à Gothenburg et à Stockholm²⁴⁶. L'Office national de la santé et du bien-être a également signalé que le nombre de personnes qui vendent leurs services sexuels semble avoir diminué dans les grands centres urbains après l'entrée en vigueur de la loi, mais pas à l'échelle nationale; la théorie avancée est que les personnes prostituées ont quitté le centre-ville pour se diriger vers les rues des banlieues. Par conséquent, selon lui, les personnes qui vendent leurs services sexuels se sont marginalisées géographiquement et socialement et il est devenu plus difficile pour les intervenants d'entrer en contact avec elles. Les rapports font également état de l'utilisation croissante des téléphones cellulaires et d'Internet, ce qui donne à entendre que la prostitution n'est pas disparue, mais qu'elle s'est simplement adaptée.

²⁴⁷ Ces témoins ont fait valoir qu'en Suède les personnes prostituées se sentent moins en sécurité à cause de la loi et que la violence s'est intensifiée parce que les activités sont devenues clandestines. On a moins d'endroits sûrs où travailler, moins de temps pour filtrer les clients, et il reste seulement les clients les plus dangereux, ceux qui n'ont pas peur de la loi. Parce qu'il y a plus de

²⁴⁵ Notamment Frances Shaver, Anna-Louise Crago, Ellen Woodsworth, Jacqueline Lewis, Leslie Ann Jeffrey, Katrina Pacey et Christine Bruckert.

²⁴⁶ Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels.

²⁴⁷ Notamment Frances Shaver, Anna-Louise Crago, Ellen Woodsworth, Jacqueline Lewis, Leslie Ann Jeffrey, Katrina Pacey et Christine Bruckert.

Des tenants de l'approche suédoise, comme Yolande Geadah, auteure et chercheuse, ont soutenu que la Suède « est le seul pays [...] qui a réellement réussi à protéger et à assurer la sécurité des femmes prostituées »²⁴².

Des témoins ont donné des statistiques montrant que la prostitution avait diminué de moitié depuis l'entrée en vigueur de la loi. Gunilla Ekberg a signalé qu'auparavant, il y avait entre 2 500 et 3 000 personnes qui vendaient leurs services sexuels en Suède, dont 650 à partir de la rue. Aujourd'hui, il y en a à peu près 1 500, et pas plus de 350 à 400 qui se livrent à la prostitution de rue. Et cela dans un pays qui compte neuf millions d'habitants au total. L'Office national de la santé et du bien-être de la Suède a fait observer que le nombre de personnes qui vendent leurs services sexuels a diminué dans les grands centres urbains. Selon une étude présentée au Sous-comité par la Prostitution Awareness and Action Foundation of Edmonton, la loi est vue comme un moyen de dissuasion et les groupes œuvrant auprès des personnes prostituées indiquent que celles-ci sont plus nombreuses à demander de l'aide pour s'en sortir et qu'un bon nombre ont déjà quitté le milieu en permanence²⁴³. Un document que la PIVOT Legal Society a soumis au Sous-comité mentionne que le recrutement d'enfants pour le commerce sexuel a régressé et que certaines personnes qui vendent leurs services sexuels ont dit se sentir moins réticentes maintenant à signaler des crimes à la police²⁴⁴. Des témoins comme Laurie Ehler, coordonnatrice administrative pour la Société Elizabeth Fry de la Nouvelle-Écosse, et Janice Raymond, coordonnatrice exécutive de la Coalition contre la traite des femmes, ont aussi fait état de rapports des services de police selon lesquels la prostitution en Suède n'est pas devenue une activité clandestine et ne s'est pas intensifiée dans les clubs érotiques, les agences d'escorte et les maisons closes.

Des témoins ont également signalé la baisse manifeste du nombre de clients. Selon des statistiques données par Gunilla Ekberg, 914 hommes ont été arrêtés en vertu de la loi entre janvier 1999 et mars 2005 et 234 hommes ont été déclarés coupables d'avoir acheté des services sexuels dans les cinq premières années de l'application de la loi. Laurie Ehler et Janice Raymond ont noté que de 70 à 80 p. 100 des clients ne fréquentaient plus les « endroits publics ».

Gunilla Ekberg a fait valoir que la loi suédoise semble aussi avoir nui à la traite des personnes. Elle a dit que le rapporteur national suédois sur la traite des êtres humains estimait qu'entre 400 et 600 femmes sont victimes de la traite dans son pays chaque année, comparativement à des milliers dans les pays voisins. Les

²⁴² Yolande Geadah, auteure et chercheuse indépendante, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

²⁴³ D. Scharie Taver, « An Analysis of Five Countries that Have Reformed Prostitution Legislation: Looking at Legislation and Responses Within Australia, Belgium, the Netherlands, New Zealand and Sweden », juin 2004, accessible à http://www2.mtroval.ca/~slavcer/PAAFE_5country_study2004.pdf.

²⁴⁴ Judith Kilvington, Sophie Day, Helen Ward, « European Prostitution Policy: A Time of Change? » (2001) 67 Feminist Review 78, accessible à <http://www.europpap.net/download/Europeanprostitutionpolicy.pdf>.

2. Application de la loi

Le modèle suédois est entré en vigueur en 1999. La loi, qui vise toutes les formes de prostitution (intérieure et de rue), n'impose jamais de sanctions criminelles contre les personnes qui vendent leurs services sexuels, mais le fait expressément pour les clients et les proxénètes. Cependant, les sanctions de la loi suédoise ne sont pas lourdes comparativement aux dispositions canadiennes, même pour les clients et les proxénètes. Quiconque obtient ou tente d'obtenir une relation sexuelle occasionnelle en échange d'une rémunération est passible d'une amende ou d'une peine d'emprisonnement d'au plus six mois²³⁹. Quiconque favorise, encourage ou exploite indûment à des fins commerciales les services sexuels occasionnels d'une autre personne en échange d'une rémunération est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de quatre ans. Une personne déclarée coupable d'une infraction grave de proxénétisme — compte tenu de l'étendue de l'entreprise, des gains ou de l'exploitation de la personne — est passible d'une peine d'emprisonnement de deux à huit ans.

Gunilla Ekberg a signalé que ces peines relativement légères concordent avec l'approche suédoise du droit criminel, où la peine la plus sévère prévue par le code pénal est de 10 ans. Michèle Roy, porte-parole du Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel, a fait remarquer qu'en Suède le budget est six fois plus élevé pour les programmes sociaux que pour l'application de la loi. Le gouvernement concentre son énergie sur les services de soutien, les campagnes de sensibilisation publique, le signalement et la réintégration. L'approche suédoise a été instaurée de concert avec une vaste stratégie d'éducation qui vise à sensibiliser les clients et le grand public aux conséquences néfastes de la prostitution.

Comme pour plusieurs des modèles exposés dans le présent chapitre, les répercussions de la loi suédoise sont difficiles à déterminer. Les tenants de cette approche ont signalé une réduction importante de la prostitution dans le pays tandis que d'autres ont affirmé que l'industrie fonctionne clandestinement depuis l'entrée en vigueur des nouvelles mesures. Même des rapports du gouvernement suédois sur les répercussions de la loi n'ont pu dresser un portrait net de la situation. Deux rapports suédois publiés en octobre 2004, le premier du Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels du ministère de la Justice et de la Police²⁴⁰ et le deuxième de l'Office national de la santé et du bien-être²⁴¹, indiquent que les données statistiques sont très incertaines et qu'il n'est pas possible de se faire une idée juste de la prostitution en Suède.

²³⁹ Gunilla Ekberg a indiqué qu'une tierce personne qui a promis de verser ou a versé une rémunération pour l'achat d'un service sexuel occasionnel peut être jugée comme complice.

²⁴⁰ Groupe de travail sur la réglementation de l'achat de services sexuels, « Purchasing Sexual Services in Sweden and the Netherlands: Legal Regulation and Experiences », ministère de la Justice et de la Police de la Suède, 8 octobre 2004, accessible à : http://www.odin.no/filarkiv/232216/Purchasing_Sexual_Services_in_Sweden_and_The_Netherlands.pdf

²⁴¹ Socialstyrelsen, « Prostitution in Sweden 2003: Knowledge, Beliefs & Attitudes of Key Informants », octobre 2004, accessible à <http://www.childcentre.info/projects/exploitation/sweden/dbaFile11751.pdf>.

En revanche, un nombre important de témoins ont recommandé de changer la loi pour pénaliser les clients et les proxénètes uniquement²³⁷. Cette approche se fonde sur le modèle juridique adopté par la Suède en 1999. Elle considère la prostitution comme une forme d'exploitation et une violation des droits de la personne qui s'apparente à l'esclavage; selon ces témoins personne ne choisit de se prostituer. Autrement dit, le consentement n'est pas un facteur pertinent. Pour les tenants de ce modèle, la prostitution revient à traiter les femmes comme des objets et les prive de leur dignité humaine. Elle fait obstacle à l'égalité sexuelle. À leur avis, les personnes qui prétendent avoir choisi la prostitution ont en fait été contraintes de s'y livrer parce qu'elles ne pouvaient pas faire autrement (à cause de la pauvreté, des conditions de vie actuelles et passées impliquant de la violence, d'agressions sexuelles, etc.). Par conséquent, la prostitution sous toutes ses formes équivaut à la traite des personnes. Gunilla Ekberg, conseillère spéciale en matière de prostitution et de traite des êtres humains auprès du gouvernement de la Suède, a indiqué ceci dans son témoignage :

En Suède, la prostitution et la traite des êtres humains à des fins sexuelles sont perçues comme des questions qui ne peuvent pas et ne devraient pas être séparées. Les deux sont des pratiques néfastes liées intrinsèquement²³⁸.

Le but primordial des trafiquants, a-t-elle précisé, est de vendre leurs victimes à des réseaux de prostitution.

Les tenants du modèle suédois estiment qu'il incombe à la société d'interdire l'achat de services sexuels dans le *Code criminel* afin de venir en aide aux femmes victimes d'exploitation sexuelle et d'inégalités entre hommes et femmes. Les personnes qui vendent leurs services sexuels devraient être traitées comme des victimes d'actes criminels et ne devraient jamais faire elles-mêmes l'objet de sanctions criminelles. La société doit donc leur offrir de meilleures chances en mettant en œuvre des mesures et des réformes sociales et économiques qui faciliteront leur retrait du milieu de la prostitution et leur réinsertion sociale.

Les témoins favorables à cette approche ont soutenu qu'il faudrait axer la loi sur la répression de la demande. Des témoins comme Gunilla Ekberg ont fait valoir que, sans la demande de prostitution créée par les hommes, le commerce cesserait. Par conséquent, il faut criminaliser ceux qui exploitent les personnes prostituées ou qui abusent d'elles en créant la demande de prostitution. L'idée sous-jacente est que l'établissement de pénalités sévères pour les clients aura pour effet de réduire la demande et donc à plus long terme de réduire la prostitution, alors que le durcissement de la loi contre les proxénètes permettra de diminuer l'offre de services et par conséquent le crime organisé et la traite de personnes.

237

Dont Gunilla Ekberg, Yolande Geadah, Lyne Kurtzman, Janice Raymond, Richard Poulin, Janet Epp Buckingham, Laurie Ehler et Michèle Roy.

238

Gunilla Ekberg, conseillère spéciale. Questions de prostitution et de traite des êtres humains, gouvernement de la Suède, témoignage devant le Sous-comité, 4 mai 2005.

A. INTRODUCTION

Les quelque 300 témoins qui ont comparu devant le Sous-comité dans différentes villes canadiennes ont formulé diverses recommandations et proposé des approches juridiques face au problème de la prostitution adulte. Malgré les profondes divergences d'opinions qui se sont manifestées, il est ressorti de ces témoignages deux grands points de vue contradictoires sur la nature intrinsèque de la prostitution. Toutes les grandes réformes législatives de la prostitution qui ont eu lieu dans le monde procèdent de l'une ou l'autre de ces deux conceptions. Pour élaborer sa propre solution, le Canada devra forcément faire un choix entre les deux et ensuite mettre au point un modèle juridique et social adapté aux besoins de sa société.

La divergence entre les modèles est de nature conceptuelle. Dans le premier cas, la prostitution est considérée comme une forme de violence à l'égard des femmes, une forme d'exploitation. Dans le deuxième cas, la prostitution entre adultes consentants est vue comme une forme de travail. Le présent chapitre examine ces deux approches et leur application variée dans plusieurs pays.

B. LE MODÈLE SUÉDOIS

1. Aperçu

La première des deux approches repose sur l'idée que toute prostitution est une forme de violence et que, par extension, personne ne choisit de vendre ses services sexuels. Par conséquent, la loi doit viser l'élimination de la prostitution sous toutes ses formes. Sur le plan législatif, il existe deux grandes solutions : soit durcir la loi, soit modifier la loi de façon à pénaliser uniquement les clients et les proxénètes. Seul un très petit nombre de témoins ont proposé de renforcer la loi actuelle et son application pour combattre tous les aspects de la prostitution. L'objectif de ce modèle est d'abord de faire en sorte que les personnes qui vendent leurs services sexuels soient incarcérées ou incitées à prendre part à des programmes d'abandon de la prostitution, et ensuite de soumettre les clients et les proxénètes à une application stricte de la loi et à des peines rigoureuses pour réduire l'exploitation, les mauvais traitements et par voie de conséquence la prostitution même et, du coup, diminuer les torts causés aux collectivités²³⁶.

²³⁶ À cette fin, les témoins ont suggéré en général de créer une infraction mixte pour l'article 212 ou les articles 212 et 213, avec possibilité de peines minimales obligatoires. Les tenants de cette approche souscrivent aux lois provinciales qui autorisent la mise en fourrière des véhicules des clients et préconisent l'imposition de sanctions particulièrement sévères pour les personnes qui exploitent des enfants au moyen de la prostitution.

Pour conclure, bien que tous les témoins rencontrés ne partagent pas le même point de vue concernant les effets des lois sur la pratique prostitutionnelle et la réponse législative appropriée en la matière, tous ont reconnu qu'à l'heure actuelle ce sont les personnes les plus marginalisées qui sont le plus susceptibles de subir les effets de la criminalisation.

Lorsque nous portons des accusations contre une travailleuse du sexe, c'est souvent pour essayer de créer une distance ou un obstacle entre elle et son proxénète. Si nous lui imposons des conditions, elle perd de sa valeur marchande. Si elle ressent moins de pression de la part de ses pairs et de son proxénète, elle aura peut-être la chance de reprendre en main sa vie et de se sortir de ce métier. Il nous arrive de surseoir aux accusations contre les travailleuses du sexe qui souhaitent se retirer du métier.

[l]e *Code criminel* [a été utilisé] pour les forcer à chercher ou à profiter des ressources qui pouvaient les aider à sortir du milieu de la prostitution. Par exemple, une des conditions pouvait exiger qu'elles rencontrent un conseiller qui pouvait les aider à élaborer des stratégies pour sortir du milieu²³³.

Lors des audiences du Sous-comité, des policiers ont également affirmé l'utilité de l'article 213 pour dissuader les clients de la prostitution. Ils ont soutenu que bon nombre de clients achètent des services sexuels parce qu'ils ne saisissent pas les torts qu'ils font à la société en se livrant à de telles activités et bien souvent ne se rendent pas compte de la situation de détresse dans laquelle se trouvent en général les femmes qui se prostituent. La prise en compte de ces éléments à travers leur participation à des écoles de « michetons (john school) » aurait pour conséquence de les décourager à participer à ce genre d'activités. Lors de son témoignage, le sergent Matt Kelly, de l'escouade de la moralité au Service de police de la ville de Vancouver, a souligné :

En ce qui concerne les clients [...] l'article 213 nous permet de les sensibiliser et de démythifier certains aspects de la prostitution, à savoir que les femmes adorent²³⁴ cela et qu'elles ont choisi ce métier. Ce sont bien sûr des mythes²³⁴.

Dans la même veine, le sergent d'état-major Terry Welsh, du Service de police d'Ottawa, nous a dit :

Depuis sept ans, j'ai recours à l'article 213 pour contribuer à l'éducation des travailleurs du sexe et des clients. L'article 213 me confère le pouvoir d'arrêter des personnes tout en leur offrant l'option de participer à un programme d'éducation — « John School ». On leur fournit de l'information, on leur explique les risques, le danger, les problèmes qui existent sur la rue. Cela leur permet de prendre une décision éclairée au sujet de ce qui se passe véritablement dans notre collectivité²³⁵.

La criminalisation ou l'arrestation est ainsi vue comme une forme d'intervention sociale.

²³³ Doug Le Pard, Chef de police adjoint, Service de police de la ville de Vancouver, témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

²³⁴ Témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

²³⁵ Témoignage devant le Sous-comité, 6 avril 2005.

l'endroit d'une fraction de femmes. Il nous faut éviter de mettre en place des dispositions qui lèvent les entraves au commerce du corps des femmes et qui légitiment le fait que des hommes ont un accès illimité au corps d'un certain nombre de femmes, créant ainsi deux classes de citoyennes : les citoyennes dites respectables et les citoyennes dédiées au confort sexuel des hommes²³⁰.

Pour la plupart de ceux qui conçoivent la prostitution dans ces termes, il incombe au Parlement de désapprouver l'acte de prostitution en criminalisant les hommes qui achètent des services sexuels et ceux qui vivent des fruits de la prostitution d'une autre personne, et ce afin d'appuyer toutes les femmes prostituées qui sont, à travers l'acte prostitutionnel, victimes d'exploitation sexuelle et de l'inégalité entre les hommes et les femmes. Pour les tenants de cette perspective, ce qui est recherché par la criminalisation c'est la dissuasion à travers le message de désapprobation de la prostitution.

2. Un outil de prévention et d'intervention pour les personnes prostituées et leurs clients

À l'instar de la vaste majorité des témoins que nous avons rencontrés, les policiers reconnaissent généralement que les interventions fondées sur l'article 213 du *Code criminel*²³¹ ne permettent pas de réduire l'incidence de la prostitution de rue. Ils conviennent communément que ces interventions ont plutôt pour conséquence de déplacer le problème vers un autre quartier ou tout simplement de le disperser. Il n'en demeure pas moins que bon nombre de policiers perçoivent l'article 213 comme un outil de prévention et d'intervention utile et nécessaire.

De l'avis de plusieurs des policiers que nous avons rencontrés, l'intervention fondée sur l'article 213 leur offre la possibilité de protéger les personnes prostituées d'une dépendance à la drogue, de leur proxénète ou encore des dangers inhérents à la pratique de la prostitution²³².

Selon un policier rencontré lors d'une audience privée, le simple fait de les retirer de la rue, même pour une courte période de temps, constitue en soi un avantage non négligeable de la criminalisation. Les propos tenus par Doug LeFard, chef adjoint du Service de police de la ville de Vancouver, sont aussi très révélateurs de cette perspective.

²³⁰ Témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

²³¹ Cet article interdit, rappelons-le, la communication dans des lieux publics aux fins de la prostitution.

²³² Ce discours était particulièrement présent lorsqu'il était question de la réaction des policiers envers la prostitution juvénile. Rappelons que le Sous-comité préfère quant à lui parler d'exploitation sexuelle aux fins de la prostitution lorsque les personnes impliquées sont mineures. Il s'agit d'un acte criminel grave qui doit faire l'objet de peines sévères.

Les lois pénales augmentent le risque de violence en interdisant tout un train de mesures susceptibles d'accroître la sécurité. Elles renforcent également la qualification du travail du sexe comme une aberration et par conséquent, les personnes qui exercent ce métier comme des victimes acceptables de moqueries et de mauvais traitements²²⁸.

Des témoins ont signalé une autre conséquence de la criminalisation : le casier judiciaire. Tous les témoins rencontrés ont souligné qu'il s'agit d'un élément fragilisant incontestable dans l'histoire de vie des personnes qui ont déjà été confrontées au système de justice. Il constitue par ailleurs un obstacle réel à l'intégration sociale des personnes qui en sont l'objet. La recherche d'un emploi conventionnel sera souvent compromise et les personnes auront bien souvent plus de difficulté à trouver un logement ou encore à voyager à l'étranger.

Enfin, certains témoins ont souligné que le cadre législatif actuel peut également mettre en péril la sécurité économique des personnes qui vendent des services sexuels. Ces témoins ont souligné que l'incarcération et l'amende ont souvent pour effet de fragiliser les personnes en regard du logement, de l'emploi, etc.²²⁹. D'autres témoins, dont Kara Gillies, ont aussi soutenu que la sécurité économique des personnes qui vendent des services sexuels est également mise en péril par la loi sur les produits de la criminalité, puisqu'elle empêche « les travailleurs du sexe d'économiser ou d'investir dans l'avenir et partant, dans l'avenir de leur famille ».

B. LES EFFETS POSITIFS DE LA CRIMINALISATION

1. Un message important dans la lutte contre la prostitution sous toutes ses formes

D'autres témoins ont souligné l'importance que revêt la criminalisation des clients de la prostitution et des proxénètes dans la lutte plus large que devrait livrer, selon eux, le Canada pour éradiquer la prostitution sous toutes ses formes, qu'elle soit pratiquée entre adultes consentants ou non. Les témoins qui ont présenté cet argument considèrent la personne prostituée comme la victime d'une activité violente en soi, aliénante qui relève de l'oppression des femmes par les hommes.

Pour rendre compte de cette perspective, voici ce qu'a soutenu Lyne Kurtzman de l'Alliance de recherche IRFF-Relais femmes de l'Université du Québec à Montréal lors de sa comparution :

Il est temps, croyons-nous, de statuer sur la prostitution et de définir notre position comme société [...] la pratique prostitutionnelle [est fondée sur] un rapport inégalitaire entre les sexes [et] une exploitation spécifique à

²²⁸ Kara Gillies, présidente, Maggie's : The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

²²⁹ Maggie's : The Toronto Prostitutes' Community Service Centre, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

5. Autres effets de la criminalisation des personnes qui se livrent à la prostitution

Tout au long de notre examen, plusieurs nous ont dit vivre quotidiennement avec le stress de perdre la garde de leurs enfants, de perdre leur emploi dans le marché licite, d'être stigmatisés et de devoir vivre avec les effets néfastes du stigmate de « prostitué » pendant toute leur vie.

Le stigmate associé à l'activité prostitutionnelle est une étiquette sociale puissante qui discrédite et entache la personne qui le reçoit, et qui change radicalement la façon dont elle se perçoit et dont elle est perçue en tant que personne. La stigmatisation l'expose ainsi à diverses formes de violence, d'abus et de mépris. L'effet du stigmate ressentit ou la crainte de discrimination est énorme dans la vie des travailleuses du sexe. Par conséquent, elles font rarement confiance aux systèmes publics, car ceux-ci les jugent et les catégorisent²²⁶.

Le Sous-comité a appris que, pour éviter ce stigmate et échapper à leur criminalisation, la très grande majorité des personnes qui vendent des services sexuels ne signalent pas aux autorités les agressions dont elles sont victimes. Voici ce qu'a soutenu à cet égard le directeur exécutif du Sanctuary Ministries of Toronto, Greg Paul :

Je crois qu'il est inévitable qu'une personne s'adonnant à une activité illégale — comme le racolage à l'heure actuelle — ne se sente pas à l'aise de demander la protection de la police si elle est victime d'une agression pendant qu'elle s'adonne à cette activité illégale, chose qui se produit souvent²²⁷.

Des témoins ont dit que les personnes qui vendent des services sexuels sont par le fait même privées de la protection de la police qui est perçue à travers la criminalisation comme un adversaire plutôt que comme un allié. Cette situation fait en sorte que les personnes qui vendent des services sexuels sont plus exposées aux prédateurs.

Plusieurs témoins ont noté que la criminalisation contribue également à la violence à l'endroit des personnes prostituées en facilitant sa justification. Kara Gillies a dit ceci :

²²⁶ Maria Nengesh Mensah, Réponse au rapport du Comité du Bloc Québécois sur la prostitution de rue, mars 2002, p. 5.
²²⁷ Greg Paul, directeur exécutif, Sanctuary Ministries of Toronto, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

complique grandement la vie sociale des personnes qui décident de vendre des services sexuels à partir de leur domicile.

3. L'article 211 : mener ou transporter quelqu'un vers une maison de débauche

Puisque l'article 211 du *Code criminel* criminalise le fait de référer un client à une personne prostituée et empêche l'établissement de relations de travail avec toute personne susceptible de diriger un client ou encore de transporter une personne vers un lieu de prostitution, nombre de témoins ont soutenu qu'il a pour effet de nuire à l'établissement d'un cadre de pratique sécuritaire et propice à la promotion de la santé et de la sécurité des personnes prostituées. Voici ce qu'a soutenu notamment Eleanor Matlicka-Tyndale lors de son témoignage :

Nos recherches ont fait ressortir que partager des clients et demander à des gens en qui vous avez confiance de vous référer des clients, comme des chauffeurs de taxi et des concierges d'hôtel avec qui vous avez établi de bons rapports, sont autant de moyens d'accroître la sécurité.

En outre, les stratégies qu'emploient les travailleurs du sexe sont également utilisées par d'autres travailleurs qui oeuvrent dans des milieux de travail analogues, c'est-à-dire qui finissent tard le soir ou dont les bureaux sont situés dans des quartiers de la ville peu sûrs. Pour eux, être transporté par quelqu'un de connu est un moyen de rehausser sa sécurité. Cependant, lorsque les personnes qui assurent le transport risquent d'être arrêtées et inculpées parce qu'elles vous emmènent vers une maison de rendez-vous aux fins de rapports sexuels, on prive ainsi ces travailleurs d'accroître leur sécurité²²⁵.

4. L'article 212 : induire une personne à se livrer à la prostitution ou vivre entièrement ou en partie des fruits de la prostitution d'autrui

Au dire des témoignages de plusieurs personnes s'étant déjà livrées à la prostitution, l'article 212 favorise l'isolement des personnes prostituées en criminalisant la cohabitation de même que l'établissement de relations employeur-employé. Des témoins ont noté que cette prohibition est souvent désavantageuse pour les personnes qui, dans certains cas, voient dans ces options des éléments favorables du point de vue économique et sécuritaire. Des personnes qui se livraient à la prostitution nous ont dit que la cohabitation permet des économies d'argent et peut également réduire les risques d'agression et de violence en brisant l'isolement des personnes prostituées. Selon certains témoins, les relations avec un gérant ou un employeur peuvent également s'avérer avantageuses. Certaines personnes ont dit se sentir plus à l'aise et en sécurité lorsqu'une tierce personne est chargée de leur trouver des clients, de les filtrer et de leur fournir le lieu pour pratiquer leurs activités de prostitution.

Des témoins ont également noté que l'article 213 place les personnes prostituées en situation d'infériorité dans les négociations. Nombre d'actuelles et d'anciennes prostituées ont soutenu qu'il est plus difficile de négocier les prix et le type de services à l'intérieur du véhicule. Elles seraient par ailleurs désavantagées par le fait que, pour éviter les arrestations qui résultent des opérations de piégeage, elles laissent généralement les clients définir les services et les prix. Voici ce qu'a soutenu, notamment, Gwen Smith, membre de PEERS Victoria et de la Canadian National Coalition of Experiential Women lors de sa comparution : « De peur d'être piégées par un policier en civil, les femmes laissent généralement le client décrire un acte et en fixer le prix, ce qui lui donne un avantage dans la négociation »²²².

2. L'article 210 du *Code criminel* interdisant les maisons de débauche

En dépit du fait que l'article 210 interdisant les maisons de débauche est rarement appliqué, des témoins ont noté que chaque jour plusieurs personnes risquent d'être criminalisées pour s'être trouvées dans une maison de débauche. Tout au long de notre examen, des témoins ont aussi fait valoir que cet article de loi laisse peu d'options aux personnes qui désirent vendre des services sexuels dans des conditions sécuritaires. Voici ce qu'a noté une personne qui se livre à des activités de prostitution dans un mémoire déposé au Sous-comité :

En empêchant les personnes qui ont l'intention de se prostituer de le faire dans un endroit sûr, on ne fait que rendre leur métier plus dangereux. Dans l'état actuel du droit, la seule possibilité qui s'offre aux travailleurs du sexe est de fournir leurs services à domicile. Or, il pourrait s'avérer dangereux pour ces travailleurs d'agir ainsi. Ne sachant pas si le client habite bel et bien à l'adresse indiquée, ils ne pourront jamais être en sécurité, même en prenant la peine de prévenir un ami ou un collègue de l'endroit où ils se trouvent et en compagnie de qui. D'ailleurs, l'article 212 les empêche de prendre de telles précautions.²²³

En plus d'interdire aux personnes qui se livrent à des activités de prostitution d'établir un environnement stable, que ce soit par l'utilisation de leur domicile ou de tout autre lieu fixe, des témoins ont fait valoir que cet article de loi contribue également à fragiliser les personnes en encourageant les locataires à résilier le bail d'une personne soupçonnée de commettre des actes de prostitution²²⁴.

Selon certains témoignages reçus, l'article 210 compliquerait aussi les relations familiales, sociales et professionnelles des personnes qui vendent des services sexuels en prévoyant que toute personne qui visite le lieu de leur pratique est susceptible d'être accusée de s'être trouvée dans une maison de débauche, et ce peu importe la raison de sa présence. Elles nous ont dit que cette situation

222

Témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005. Voir également le témoignage de Kara Gillies, présidente, Maggies : The Toronto Prostitutes' Community Service Center, 2 mai 2005.

223

Mémoire soumis anonymement au Sous-comité.

224

Kara Gillies, présidente, Maggies : The Toronto Prostitutes' Community Service Center, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

(b) Les déplacements fréquents occasionnés par les interventions policières ou les ordonnances de cour

La vulnérabilité des personnes qui se livrent à la prostitution de rue est aussi en lien avec leurs déplacements fréquents. De peur d'être arrêtées ou encore suite à une arrestation ou une ordonnance de la cour, les personnes déménagent souvent leur pratique d'un quartier à un autre, ce qui a pour effet de les isoler de leurs amies, leurs collègues, leurs clients réguliers et des endroits qui leurs sont familiers. Plusieurs témoins ont fait valoir que cette instabilité compromet tout autant leur santé, leur sécurité que leur bien-être.²¹⁹

(c) Le filtrage des clients

Au dire de plusieurs témoins rencontrés, l'article 213 met aussi en danger les personnes qui se prostituent à partir de la rue en les forçant à conclure trop rapidement leurs négociations avec leurs clients, ce qui se traduit souvent par un saut trop rapide dans le véhicule du client. Voici ce qu'a soutenu Gayle MacDonald à ce propos :

La criminalisation, notamment les dispositions du *Code criminel* sur la communication, met les travailleuses sexuelles en danger en les obligeant à négocier à la va-vite avec le client, alors que c'est le moment le plus crucial pour tenter d'évaluer sa propension à la violence. Une travailleuse sexuelle qui mène sa négociation de manière précipitée pour éviter une rencontre avec la police risque de méjuger — à son grand péril — la sécurité du client.²²⁰

La mise au point des détails de la transaction avant de se retrouver dans un véhicule ou un endroit privé est un élément qui a été jugé important par toutes les personnes prostituées que nous avons rencontrées. Elles nous ont dit qu'une négociation en public leur permet de mieux évaluer les risques de propension à la violence des clients potentiels. Résumant les propos de 91 personnes qui se livraient à des activités de prostitution dans les rues de Vancouver, Katrina Pacey a souligné :

Les travailleuses et travailleuses du sexe ont peur d'être arrêtées par la police pendant qu'ils négocient une transaction avec un éventuel client. Par conséquent, ils se sentent obligés de négocier à la hâte et ne peuvent prendre le temps nécessaire pour bien évaluer un client et pour s'en remettre à leur instinct, ou encore pour remarquer qu'un client figure sur une liste de clients à éviter.²²¹

219 Groupe de recherche STAR, *La sécurité et le bien-être des travailleuses et des travailleurs du sexe*, mémoire présenté au Sous-comité, juin 2005.

220 Gayle McDonald, professeure, département de sociologie, Université St. Thomas, témoignage devant le Sous-comité, 21 mars 2005.

221 Témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005.

J'estime que les dispositions sur la communication [article 213] ont joué un rôle central dans la création d'un contexte social et juridique propice à ces homicides et que les dispositions sur la prostitution au Canada font courir un risque aux prostituées des plus bas échelons²¹².

Plusieurs personnes ont soutenu lors de nos audiences que l'introduction de la disposition sur la communication (article 213) a aussi eu pour effet de favoriser l'éparpillement des personnes prostituées, les rendant ainsi plus vulnérables à la violence et à l'exploitation²¹³. Alors qu'aparavant ces personnes se livraient fréquemment à la prostitution de rue en équipe dans le but de réduire les risques de violence, par exemple en facilitant la prise d'informations comme le numéro de plaque d'immatriculation et la description des clients, elles auraient désormais davantage tendance à s'y livrer isolément l'une de l'autre.²¹⁴ Bien que ce mode de pratique offre l'avantage d'attirer moins l'attention des policiers²¹⁵, il a aussi pour conséquence de miner le partage d'information, rendant les personnes plus vulnérables à la rencontre de clients violents, parce que moins bien informées, et souvent moins susceptibles de connaître les ressources pouvant leur venir en aide²¹⁶.

Dans la même veine, des témoins ont aussi noté que les personnes qui pratiquent dans ces secteurs ne réussissent souvent pas à obtenir de l'aide et à échanger des informations utiles du point de vue de leur santé et de leur sécurité, du fait que les secteurs isolés offrent généralement un accès limité aux services sociaux et de santé de même qu'aux services de base, comme le transport en commun, les restaurants et les téléphones publics²¹⁷.

Enfin, à cause de l'application de l'article 213, plusieurs intervenants nous ont dit éprouver davantage de difficultés à rejoindre les personnes qui se prostituent à partir de la rue pour leur offrir des soins de santé, de l'information, ou encore pour leur distribuer des condoms ou des listes de mauvais clients.²¹⁸

212 John Lowman, mémoire présenté au Sous-comité, 2005, p. 7.

213 Voir notamment le témoignage de Jeannine McNeil, directrice exécutive du programme Stepping Stone.

214 Voir entre autres les témoignages de Valérie Boucher, intervenante, Stella, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

215 Ce mode de pratique limite conséquemment les risques d'arrestation.

216 Groupe de recherche STAR, *La sécurité et le bien-être des travailleuses et des travailleurs du sexe*, mémoire présenté au Sous-comité, juin 2005, et Jacqueline Lewis, témoignages devant le Sous-comité, 2 mai 2005

217 Groupe de recherche STAR, *La sécurité et le bien-être des travailleuses et des travailleurs du sexe*, mémoire présenté au Sous-comité, juin 2005.

218 Voir entre autres les témoignages de Susan Milner et de Anastasia Kusyk le 15 mars 2005, et de Maria Nengeh Mensah le 2 mai 2005.

sont moindres, mais elles attirent l'attention non désirée des policiers et des résidents²⁰⁷.

Dans plusieurs des villes que nous avons visitées, des témoins ont noté que l'application de l'article 213 a repoussé les activités de prostitution de rue dans des quartiers isolés, où, selon eux, les risques d'abus et de violence sont très élevés²⁰⁸. Ces personnes nous ont dit qu'en contraignant les personnes à travailler dans la clandestinité, loin des services de protection, et en permettant que des clients puissent fonctionner dans l'anonymat complet, l'article 213 met en danger ces personnes, déjà très fragiles, qui se prostituent à partir de la rue. Voici ce que nous a dit la directrice de la *Pivot Legal Society*, Katrina Pacey :

Dans ces secteurs, les travailleurs du sexe sont plus susceptibles de devenir les proies de voleurs, de harceleurs ou d'assassins. Ils ne peuvent [par ailleurs] obtenir de l'aide s'ils sont en danger²⁰⁹.

Au dire du professeur Lowman, l'isolement provoqué par l'application de l'article 213 a fait de la rue un endroit de prédilection pour la violence et les abus. Ses recherches suggèrent que les prédateurs qui cherchent à faire souffrir les femmes se dirigent généralement vers la prostitution de rue, parce que cette forme de prostitution leur permet de ne pas être vus ni identifiés²¹⁰. Selon M. Lowman, les hommes violents n'ont pas tendance à solliciter les services de personnes qui travaillent avec une agence ou dans un établissement de prostitution de peur d'être identifiés. Il ne faut donc pas se surprendre, selon lui, que 80 p. 100 des femmes assassinées en Colombie-Britannique, entre 1975 et 1994, se livraient à la prostitution de rue et non pas à la prostitution qui a cours dans les établissements et les agences²¹¹.

Les meurtres et disparitions d'un grand nombre de femmes qui s'adonnaient à la prostitution de rue au cours des 20 dernières années sont désignés comme le signe le plus tangible de la violence extrême à laquelle sont confrontées les personnes qui se prostituent à partir de la rue. Ces meurtres et disparitions témoignent aussi, selon John Lowman, de la détérioration des conditions de pratique de la prostitution depuis l'introduction de l'article 213 en 1985 :

207 Groupe de recherche STAR (Groupe de défense du travail du sexe et projet de recherche). *La sécurité et le bien-être des travailleuses et des travailleurs du sexe*, mémoire présentée au Sous-comité, juin 2005, p. 25.

208 Cette opinion est partagée par l'ensemble des personnes impliquées dans la prostitution que nous avons rencontrées de même que plusieurs intervenants et chercheurs.

209 Témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005.

210 John Lowman, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005; Jacqueline Lewis, témoignage devant le Sous-comité, 2 mai 2005.

211 John Lowman et L. Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute : The Experience in British Columbia*, Rapport technique TR 1996-14e du ministère de la Justice du Canada, 1996.

à la santé et à la sécurité des personnes prostituées en créant un marché illicite propice aux abus et à l'exploitation de même qu'en favorisant la clandestinité et l'isolement des personnes qui vendent des services sexuels.

1. L'article 213 du *Code criminel*, interdisant la communication dans des lieux publics aux fins de la prostitution

De toutes les dispositions pénales relatives à la prostitution, c'est l'article 213 qui est le plus souvent appliqué. Depuis sa création en 1985, 90 p. 100 des infractions en matière de prostitution rapportées par la police concernent cet article de loi. Pourtant, de nombreuses études ont démontré que cet article n'a pas eu l'effet dissuasif escompté. Il n'aurait pas permis de réduire adéquatement l'incidence de la prostitution de rue ni même les nuisances sociales associées à sa pratique²⁰⁶. Selon ces études, les interventions fondées sur l'article 213 ont plutôt eu pour conséquence de déplacer les activités de prostitution d'un lieu à un autre et, par le fait même, de vulnérabiliser les personnes qui vendent des services sexuels à partir de la rue.

(a) Clandestinité et isolement

Au cours de notre examen, nous avons été informés que pour assurer leur sécurité tout en évitant les arrestations fondées sur l'article 213 du *Code criminel*, les personnes qui vendent des services sexuels à partir de la rue sont confrontées à un paradoxe.

Si elles travaillent dans un endroit isolé, elles détournent l'attention des policiers et des résidents, mais elles s'exposent davantage aux risques que posent les mauvais clients et les agresseurs; si elles travaillent dans un secteur habité et bien éclairé, les risques posés par les mauvais clients

206

L'échec de l'article 213 dans la lutte pour contrer la prostitution de rue est bien documenté. Nous l'avons vu au chapitre précédent, toutes les études évaluatives menées pas le ministère de la Justice pour appuyer le processus de révision du projet de loi C-49 de même que l'analyse effectuée, au milieu des années 90, par le groupe fédéral-provincial-territorial sur la prostitution concluent à l'échec de cet article de loi. Son application n'aurait pas permis de diminuer les activités de prostitution de rue ni même les plaintes de citoyens des grandes villes canadiennes. Ministère de la Justice, *La prostitution de rue, effets de la loi : rapport de synthèse*. Ottawa, 1989; ministère de la Justice, *Rapport et recommandations relatives à la législation, aux politiques et aux pratiques concernant les activités liées à la prostitution*, décembre 1998. Il s'agissait pourtant de l'objectif visé par l'introduction de l'article 213 au *Code criminel*. Le ministre de la Justice et Procureur général du Canada de l'époque, l'honorable John C. Crosbie, soulignait ainsi lors du dépôt en comité du projet de loi C-49 : « Pour l'instant, le client négocie et, dans la plupart des cas, consomme la transaction dans l'enceinte privée et la sécurité de sa voiture. Si vous lui enlevez cette possibilité, la demande de services de prostitution diminuera de beaucoup. Quand le client saura qu'il risque fort d'être arrêté et accusé d'un délit après l'adoption de cette législation, je peux vous assurer que la demande va baisser très rapidement. » Canada, Parlement, procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-49, loi modifiant le *Code criminel* (prostitution) de la Chambre des communes, fascicule n° 1, jeudi 19 septembre 1985, 1^{re} session de la 33^e législature, 1984-85.

CHAPITRE CINQ : L'IMPACT DES LOIS CRIMINELLES ASSOCIÉES À LA PRATIQUE DE LA PROSTITUTION

Au cœur du mandat du Sous-comité se trouvait la tâche d'analyser l'impact des lois criminelles en matière de prostitution sur la santé et la sécurité des personnes qui vendent des services sexuels et des collectivités canadiennes était. Après avoir pris connaissance du cadre juridique entourant la prostitution adulte et de son application, nous avons donc vite cherché à en évaluer l'impact du point de vue de la sécurité et de la santé publiques, à travers plusieurs recherches empiriques et de nombreux témoignages de personnes se livrant ou s'étant déjà livrées à la prostitution²⁰², de chercheurs et d'intervenants.

Le chapitre qui suit présente les analyses et points de vue qu'ont partagés à ce sujet les nombreux témoins que nous avons rencontrés tout au long de notre examen. Il est divisé en deux sections : la première rend compte des effets pervers des lois pénales qui visent précisément à contrôler les activités de prostitution entre adultes consentants, alors que la seconde rend compte de leurs effets positifs.

A. EFFETS PERVERS DE LA CRIMINALISATION D'ACTIVITÉS ASSOCIÉES À LA PRATIQUE DE LA PROSTITUTION

La littérature portant sur l'impact du cadre législatif en matière de prostitution sur la santé, la sécurité et le bien-être des personnes qui vendent des services sexuels, à l'instar de nombreux témoignages reçus dans le cadre de notre examen²⁰³, suggère que la criminalisation qui vise précisément à contrôler les activités de prostitution au Canada, compromet la sécurité des personnes prostituées de même que leur recours aux services sociaux et de santé²⁰⁴.

Dans les paragraphes qui suivent, nous examinons les préoccupations des témoins²⁰⁵ qui ont défendu que les articles de loi en matière de prostitution nuisent

202 Dans ce chapitre, nous avons également pris en compte les opinions de 91 personnes prostituées du secteur est du centre-ville de Vancouver à travers les affidavits déposés au Sous-comité par la Pivot Legal Society. Pour plus d'information, consulter le document déposé par la Pivot Legal Society intitulé *Des voix pour la dignité. mettons fin aux torts causés par les dispositions législatives du Canada sur le commerce du sexe*, 2004.

203 Voir notamment les témoignages de John Lowman, Gayle MacDonald, Leslie Ann Jeffrey, Frances Shaver, Marie-Andrée Bertrand, Colette Parent, Christine Bruckert, Valérie Boucher, Jacqueline Lewis, Kara Gillies, Deborah Brock, Maurianne Mooney, Glenn Betteridge, de même qu'un très grand nombre d'actuel(le)s et d'ancien(ne)s prostitué(e)s.

204 Voir en particulier Réseau juridique canadien VIH/Sida, *Sex, Work, Rights: Reforming Canadian Criminal laws on Prostitution*, juillet 2005; et John Lowman, « Violence and the Outlaw Status of (Street) Prostitution in Canada » 2000 6(9) *Violence Against Women* 987.

205 Voir entre autres les témoignages de Cherry Kingsley, Jennifer Clamen, Gayle MacDonald, Raven Bowen, Frances Shaver, Deborah Brock, Jacqueline Lewis et Laurie Ehler.

Les statistiques concernant le recours à l'article 212 dans le cas d'enfants et de jeunes sont assez difficiles à interpréter parce que les pratiques varient d'une province à l'autre. Par exemple, les services de police de certaines provinces recourent à l'alinéa 212(1)h) aussi bien pour les jeunes que pour les adultes, tandis que d'autres invoquent le paragraphe 212(2) dans le cas des jeunes. De ce fait, les statistiques de certaines provinces ne permettent pas de déterminer avec sûreté le nombre d'infractions mettant en cause des mineurs²⁰⁰.

Le Sous-comité a été informé que l'une des principales préoccupations exprimées au sujet de l'application de l'article 212 pour punir l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes à des fins de prostitution est que, malgré la sévérité des peines maximales prévues, peu de juges s'en servent. Dans son rapport, le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution note que ce sont les tribunaux de l'Alberta qui ont le plus souvent imposé les peines les plus sévères aux proxénètes, les condamnant à la prison pour 3 à 9 ans (notons que la peine maximale est de 14 ans). Beaucoup de témoins ont exprimé de la frustration, considérant ces peines comme trop légères par rapport à la gravité du crime. D'après le rapport du Groupe de travail, deux grands facteurs expliqueraient ce manque de sévérité : le fait que les tribunaux ne comprennent pas les répercussions du proxénétisme sur les enfants et les jeunes et la mise en vigueur insuffisante de dispositions telles que le paragraphe 212(4).²⁰¹

l'alinéa 212(1)) a une portée excessive puisqu'il englobe facilement les personnes qui les entourent dans leur vie tant personnelle que professionnelle. Conséquemment, elles nous ont dit vivre constamment dans la crainte de voir des colocataires ou des conjoints accusés de vivre des produits de la prostitution. La disposition s'applique en outre à leurs employeurs et aux gardiens de sécurité, dont la présence est essentielle pour assurer leur sécurité.

Même si de nombreuses décisions judiciaires, y compris l'arrêt *R. c. Downey* de la Cour suprême du Canada, ont établi qu'une déclaration de culpabilité en vertu de l'alinéa 212(1)) nécessite de prouver que l'accusé vit *en parasite* aux frais d'une personne prostituée¹⁹⁸, la présomption réfutable de culpabilité contenue dans le paragraphe 212(3) peut facilement donner lieu à une interprétation trop large par l'agent portant les accusations ou par le tribunal, ce qui inquiète les personnes entourant les personnes prostituées. Ce point de vue a également été exprimé par un grand nombre d'organisations :

[...] la société Pivot estime que cet article du *Code criminel* est trop large et qu'il interdit des activités qui pourraient améliorer la sécurité des travailleurs du sexe. Par exemple, certains travailleurs du sexe aimeraient travailler pour un employeur ou dans un environnement où ils pourraient travailler collectivement et partager les aspects administratifs ou organisationnels de leur travail; cependant, en raison des dispositions sur le proxénétisme, qui interdisent d'induire ou de tenter d'induire une personne à se prostituer et qui ont été interprétées de façon très large par nos tribunaux, certaines activités que nous ne considérons pas nécessairement comme des actes criminels pourraient faire l'objet de poursuites en vertu de cet article. Par exemple, si un travailleur du sexe adresse un bon client à un autre travailleur du sexe, contre rémunération, il serait visé par cette loi. Qui plus est, toute personne qui assume des fonctions de gestion pourrait être poursuivie en vertu de cet article [...] Ainsi, le mari ou le conjoint d'un travailleur du sexe pourrait être passible d'accusations criminelles parce qu'il partage le revenu de son conjoint¹⁹⁹.

(c) Mineurs

Les souteneurs et les clients qui exploitent sexuellement des enfants et des jeunes à des fins de prostitution font partie des principales cibles de l'article 212. Toutefois, les enfants et les jeunes hésitent encore plus que les adultes à témoigner devant un tribunal à cause de diverses craintes et de facteurs tenant à leur mode de

197

R. v. Barrow (2001), 155 C.C.C. (3d) 362 (Cour d'appel de l'Ontario); *Downey*.

198

R. c. Downey, p. 45 : « Le vrai parasite que l'al. 212(1)) cherche à punir est celui envers qui la prostituée n'a par ailleurs aucune obligation légale ou morale. Ni le fait d'être une prostituée, ni celui d'être le conjoint d'une prostituée ou de vivre avec elle ne constituent une infraction. On peut choisir de vivre avec une prostituée ou de l'épouser sans encourir une responsabilité criminelle en raison des avantages financiers qui, vraisemblablement, découleront de la mise en commun des ressources et du partage des dépenses et des autres bénéfices qui normalement reviennent à tous ceux qui vivent une situation semblable. »

199

Katrina Pacey, directrice, Pivot Legal Society, témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005.

portées dans 51 p. 100 des cas, dont 38 p. 100 seulement ont donné lieu à des déclarations de culpabilité¹⁹³.

Contrairement aux dispositions sur les maisons de débauche, ces chiffres découlent non d'une mise en application manquant d'objectivité, mais de la difficulté de réunir des preuves suffisantes pour tenter des poursuites aux termes de l'article 212. Les activités de proxénétisme sont le plus souvent très clandestines et ne sont ordinairement révélées que lorsqu'une personne s'adresse à la police pour obtenir de l'aide. Ce ne sont donc que les cas extrêmes de violence ou d'exploitation qui font l'objet de poursuites¹⁹⁴.

Malheureusement, si, pour agir, il faut attendre la dénonciation d'une personne, une déclaration de culpabilité nécessite aussi que cette personne vienne témoigner devant un tribunal. Or les personnes qui vendent des services sexuels hésitent souvent à témoigner contre les proxénètes par crainte de représailles et par manque de confiance dans la police. De plus, le Sous-comité a appris de plusieurs sources que, lorsque les personnes acceptent de témoigner, dans bien des cas¹⁹⁵ « leur crédibilité est sérieusement mise en doute à cause de leur mode de vie ». Comme l'a dit Richard Dugal, du Service de police d'Ottawa :

[b]ien souvent, la difficulté tient au fait que nous devons compter sur le témoignage d'une personne travaillant dans l'industrie du sexe. Ce témoin se compare à une femme battue. En pareil cas, même dans les meilleures circonstances, il est extrêmement difficile d'obtenir une dénonciation et de poursuivre le processus jusqu'au tribunal. L'atmosphère et le milieu de la prostitution sont fondés sur une exploitation extrême. On a affaire dans bien des cas à des personnes qui ont subi un lavage de cerveau [...] Par conséquent, même si elles ont été victimes d'agressions horribles [...] ces personnes ne sont pas prêtes à engager des poursuites [...] Le témoignage des victimes fait évidemment partie de la preuve et les tribunaux y accordent généralement beaucoup de poids. En outre, il y a des faits spécifiques que nous devons prouver. Dans les cas de violence conjugale, le système judiciaire a décidé que les tribunaux pouvaient accepter en preuve d'avantage d'éléments connexes — ou une preuve plus large qu'une preuve directe — par opposition, d'après mon expérience, à ce qui se fait lorsque des personnes sont accusées de proxénétisme ou d'avoir vécu des produits de la prostitution¹⁹⁶.

(b) Portée excessive

La portée excessive de la disposition interdisant de vivre des produits de la prostitution a été l'un des principaux sujets de plaintes des personnes impliquées dans la vente de services sexuels. Ces personnes — entre autres — ont dit que

¹⁹³ Document du ministère de la Justice, Statistiques relatives aux infractions liées à la prostitution (art. 212 et 213 du Code criminel), p. 10.

¹⁹⁴ Rapport Fraser, p. 390, 451-452.

¹⁹⁵ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 50.

¹⁹⁶ Richard Dugal, Service de police d'Ottawa, témoignage devant le Sous-comité, 6 avril 2005.

service d'escorte ou de massage en toute impunité, mais lorsqu'on pratique dans la rue, la législation canadienne semble alors s'appliquer. Il semble que ce soit l'endroit où la prostitution se pratique qui détermine l'offense, et non pas sa pratique¹⁹⁰.

En ce qui concerne les activités d'application de la loi et leurs conséquences pour les prostituées, on remarque malheureusement qu'au Canada, elles sont très déséquilibrées et qu'elles visent de façon disproportionnée la population vulnérable des prostituées de rue, prêtant peu d'attention aux clients et aux souteneurs [...].¹⁹¹

(b) Portée excessive

Le Sous-comité a aussi appris que l'article 210 est régulièrement utilisé dans des contextes extérieurs à la prostitution. Se fondant sur la définition d'une maison de débauche figurant au paragraphe 197(1), qui comprend un local utilisé aussi bien à des fins de prostitution que pour la pratique d'actes d'indécence, la police recourt à l'article 210 pour cibler les établissements de bains publics et de saunas qui offrent des services à la communauté gaie ainsi que les « clubs échangistes »¹⁹². Tout en reconnaissant l'importance de la question, le Sous-comité croit que l'examen des bains publics homosexuels et des clubs échangistes dépasse le cadre de son mandat. Il propose donc au Comité permanent de la justice, des droits de la personne de la Chambre des communes d'entreprendre un examen de cette question pour garantir la protection des droits de tous les citoyens.

3. Article 212

L'article 212 sur le proxénétisme cible les aspects les plus clairement exploités et abusifs de la prostitution; cependant, en pratique, l'article est sous-utilisé, principalement à cause de difficultés d'application et du refus de collaborer aux enquêtes de plusieurs personnes qui se livrent à des activités de prostitution.

(a) Statistiques et mise en vigueur

Comme dans le cas des dispositions sur les maisons de débauche, les articles du *Code criminel* relatifs au proxénétisme sont rarement utilisés pour porter des accusations. Sous-déclarés et faisant rarement l'objet de poursuites, les incidents de proxénétisme représentent moins de 1 p. 100 de l'ensemble des incidents déclarés liés à la prostitution. Même quand des accusations sont portées, elles sont le plus souvent suspendues ou retirées. En 2003-2004, des accusations ont été

¹⁹⁰ Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, REAL Women of Canada, témoignage devant le Sous-comité, 14 février 2005.

¹⁹¹ Janet Epp Buckingham, directrice, Loi et politique publique, Alliance évangélique du Canada, témoignage devant le Sous-comité, 16 février 2005.

¹⁹² Par exemple, les accusations contre Terry Haldane, de Calgary, ont finalement été retirées, mais il songe actuellement à contester cette disposition du *Code criminel* en vertu de la *Charte*. Voir également les décisions *R. c. Kouri*, 2004 IIJCan 2617 (Cour d'appel du Québec), et *R. c. Labaye*, 2004 IIJCan 2618 (Cour d'appel du Québec), qui sont toutes deux actuellement à l'étude à la Cour suprême du Canada.

(a) Statistiques et mise en vigueur

Contrairement à l'article 213, les dispositions relatives aux maisons de débauche sont rarement mises en vigueur par la police parce que les infractions correspondantes passent souvent inaperçues dans une procédure de poursuites principalement fondée sur les plaintes. Même si des témoins ont mentionné que la prostitution en établissement est très répandue à tous les niveaux de la société¹⁸⁵, le taux des incidents mettant en cause des maisons de débauche est inférieur à 1 par 100 000 habitants¹⁸⁶. Le problème est essentiellement que « le travail que les policiers doivent faire à l'avance pour mener les opérations ciblées à l'intérieur est considérable, en comparaison de ce qui se fait dans la rue... »¹⁸⁷ Les policiers qui ont comparu devant nous ont noté que la mise en vigueur des articles 210 et 211 coûte cher en temps et en argent parce qu'elle nécessite de longues opérations de surveillance. Il y a aussi le fait que les responsables des établissements soutiennent ordinairement qu'ils font payer un droit pour des services légitimes et qu'ils ne sont pas au courant des activités illicites menées sur les lieux. Souvent, ils s'en tirent en faisant porter le blâme sur les personnes qui vendent des services sexuels dans leurs établissements¹⁸⁸.

De nombreux témoins ont critiqué cette application inégale des articles de loi, soulignant qu'elle a pour conséquence de hiérarchiser le milieu de la prostitution. Là où la prostitution ne se fait pas à la vue du public, elle passe inaperçue pour la justice. Ils ont soutenu que la loi sert à protéger le public contre des nuisances pouvant porter préjudice à la collectivité, en mettant de côté les préjudices que peuvent subir les personnes qui se livrent à la prostitution. Plusieurs témoins ont abordé ce sujet au cours de nos audiences :

À Montréal, par exemple, les salons de massage et les agences d'escorte, où s'exerce une grande part de l'activité prostitutionnelle, ne font que très rarement l'objet d'interventions policières, contrairement à la rue, où se concentre l'essentiel de l'activité policière [...] Ainsi, les policiers ne se rendent que rarement dans ces lieux où se cache la prostitution [...] Quand on se cache dans les salons de massage ou dans les agences d'escorte, c'est toléré; c'est même pratiquement accepté. Dans la rue, c'est davantage un problème. Là, c'est pénalisé¹⁸⁹.

À nos yeux, l'un des problèmes que pose la législation sur la prostitution est son caractère à la fois illogique et hypocrite [...] On peut gérer un

- 185 Tel que mentionné au chapitre deux, la prostitution hors-rue constitue environ 80 p. 100 ou des activités de prostitution.
- 186 Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, témoignage devant le Sous-comité, 16 mai 2005.
- 187 Diana Bussey, directrice, Services correctionnels et de justice, Armée du Salut, témoignage devant le Sous-comité, 16 février 2005.
- 188 Terry Welsh, Service de police d'Ottawa, témoignage devant le Sous-comité, 6 avril 2005; Rapport Fraser, p. 412.
- 189 Aurélie Lebrun, agente de recherche, Alliance de recherche IRÉF-Relais femmes, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

d'organiser des opérations d'infiltration contre les vendeurs plutôt que les acheteurs de sexe, surtout à cause des risques que courent les agents de police jouant le rôle de femmes qui se livrent à la prostitution.

L'application de l'article 213 place les enfants et les jeunes dans une situation difficile, ce qui a amené la police à modifier son approche avec le temps. En principe, l'article 213 s'applique également aux adultes et aux mineurs. L'âge ne compte pas quand il s'agit de porter une accusation pour une infraction de communication¹⁸¹. Toutefois, tant la police que la société assimilent l'implication de mineurs dans la prostitution à l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales. Les mineurs « se trouvent dans la situation particulière où ils ont commis une infraction criminelle tout en étant victimes de leur acte¹⁸² ».

Les pratiques policières ont donc commencé à changer. La police use le plus souvent de ses pouvoirs discrétionnaires pour ne pas porter d'accusations contre des enfants et des jeunes, préférant plutôt recourir à d'autres moyens, par exemple sensibiliser l'enfant aux dangers de la prostitution, le ramener chez lui ou le placer dans un refuge¹⁸³. En 2003, les infractions relatives à la prostitution juvénile représentaient moins de 1 p. 100 de l'ensemble des infractions liées à la prostitution et le nombre d'incidents déclarés à la police était passé de 181 en 1994 à 41 en 2003¹⁸⁴.

2. Articles 210 et 211

De nombreuses préoccupations ont été exprimées au sujet de l'application et de l'interprétation des articles 210 et 211 relatifs aux maisons de débauche : mise en vigueur inégale par rapport aux dispositions sur la communication, difficultés de mise en application et portée excessive s'étendant à des contextes extérieurs à la prostitution.

¹⁸¹ L'âge de consentement aux activités sexuelles est fixé à l'article 150.1 du *Code criminel*, d'après lequel il n'y a pas infraction en cas de relations sexuelles consensuelles avec ou entre des personnes de 14 ans ou plus, à moins que les relations n'aient lieu dans le cadre d'une situation d'autorité ou de confiance. Dans ce dernier cas, des relations sexuelles avec une personne de plus de 14 ans mais de moins de 18 ans peut constituer une infraction, même si cette personne y a consenti. De plus, les relations consensuelles avec une personne de plus de 12 ans mais de moins de 14 ans peuvent ne pas constituer une infraction si l'accusé a moins de 16 ans et moins de deux ans de plus que le plaignant. La question de l'âge de consentement ne se pose pas en cas de prostitution d'un mineur, qui fait l'objet des infractions prévues aux paragraphes 212(2), 212(2.1) et 212(4). Comme l'a expliqué le sergent-détective John Muiise, « cela n'a, en réalité, aucune incidence sur ces infractions ». L'infraction de proxénétisme grave s'applique indépendamment du consentement du mineur impliqué. De plus, l'infraction relative aux « communications » prévue à l'article 213 s'applique aussi à un mineur impliqué dans la prostitution.

¹⁸² Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 31.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸⁴ Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, témoignage devant le Sous-comité, 16 mai 2005; document du ministère de la Justice, *Statistiques relatives aux infractions liées à la prostitution* (art. 212 et 213 du *Code criminel*), p. 2.

Détective Howard Page, Service de police de Toronto, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

Rapport Fraser, p. 421.

Ann Pollack, membre du conseil d'administration, British Columbia Civil Liberties Association, témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

Tel qu'il est mentionné précédemment, l'article 213 est le plus facile à mettre en vigueur parmi toutes les dispositions du *Code criminel* liées à la prostitution. Le plus souvent, les infractions sont établies grâce à l'utilisation d'agents en civil jouant le rôle de clients ou de personnes prostituées, qui peuvent alors témoigner devant un tribunal au sujet des communications illicites. Toutefois, l'organisation de ces « opérations d'infiltration » est à l'origine de disparités dans les poursuites intentées contre des hommes et des femmes. Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution avait noté dans son rapport un fait qu'ont confirmé les agents de police ayant comparu devant nous : il est plus facile pour la police

(b) Problèmes d'application

J'estime que, en raison de la situation déplorable que vivent ces femmes, il y a un écart énorme entre les peines imposées aux prostituées et les peines et les solutions de rechange qu'on offre aux clients [...] Je crois qu'il y a un système de deux poids, deux mesures [...] puisque le système judiciaire impose l'incarcération pour une certaine période aux travailleurs du sexe, tandis que leurs clients peuvent, avec de l'argent, éviter d'avoir un casier judiciaire. Je trouve cela inacceptable et répugnant, je trouve que cela fait des prostituées des victimes, parce que ce sont les prostituées qui sont stigmatisées, parce que l'infraction qu'ils ont commise est réprimée plus sévèrement que celle des clients¹⁸⁰.

Les statistiques révèlent qu'en revanche les clients s'en tirent avec des sanctions plus légères et moins de condamnations que les personnes prostituées en vertu de l'article 213. Ils parviennent ordinairement à éviter des poursuites complètes et des peines d'emprisonnement en acceptant de participer à un programme spécial de sensibilisation (*john school*), au terme duquel les accusateurs dont ils font l'objet sont suspendues ou retirées. Il est bien possible que les clients réagissent mieux à la dissuasion, par crainte que leur famille ne soit mise au courant ou, plus généralement, que leur réputation ne soit ternie¹⁷⁹. Voici ce qu'en a dit le détective Howard Page, du Service de police de Toronto :

Des accusations sont portées contre les femmes, qui se retrouvent devant les tribunaux pour ne pas se manifester le jour de leur comparution, ce qui veut dire qu'elles font par la suite l'objet d'un mandat d'arrêt décerné en séance [...] C'est comme ça que ce qui, au départ, n'était qu'un crime banal, se transforme en peine d'emprisonnement non négligeable [...] Si quelqu'un était reconnu coupable de racolage, en général les sanctions ne seraient pas très sévères, il n'y aurait pas de peine d'emprisonnement. Mais quand on commence à prendre en compte les violations des restrictions spatiales et les défauts de comparution, tous ces crimes procéduraux se rajoutent à l'infraction qui était banale au départ mais qui s'est transformée en crime passible d'emprisonnement¹⁷⁸.

¹⁷⁴ et les femmes, celles-ci sont plus souvent condamnées et écoppent de peines plus sévères. Voici quelques chiffres qui illustrent cette tendance pour 2003-2004¹⁷⁵ :

- 68 p. 100 des femmes ayant fait l'objet d'accusations aux termes de l'article 213 ont été déclarées coupables, tandis que 70 p. 100 des accusations portées contre des hommes aux termes de la même disposition ont été suspendues ou retirées.

- Après la déclaration de culpabilité, un peu moins de 40 p. 100 des femmes ont été condamnées à des peines de prison, tandis qu'un peu moins de 40 p. 100 des hommes ont été condamnés à une amende et un peu plus de 5 p. 100 à une peine d'emprisonnement.

- En 2003-2004, 92 p. 100 des personnes condamnées à la prison en vertu de l'article 213 étaient de sexe féminin.

À cause de l'environnement marginalisé dans lequel elles vivent, les personnes prostituées peuvent avoir un casier judiciaire¹⁷⁶ et être exposées à des peines plus sévères que leurs clients. Même si l'article 213 ne définit qu'une infraction punissable par procédure sommaire qui s'applique autant aux personnes prostituées qu'aux clients, à cause de leur mode de vie et de la relation qu'elles entretiennent souvent avec la justice, beaucoup de personnes prostituées ne se présentent pas au tribunal, ce qui amène les juges à signer un mandat d'amener. Lorsque ces personnes sont arrêtées, elles sont par conséquent accusées d'infractions plus graves — telles que entrave à la justice, tentative d'entrave à la justice, défaut de comparaître — pouvant entraîner la création d'un casier judiciaire. Cette situation est assez courante parce que les personnes qui se livrent à la prostitution plaident souvent coupable aux premiers stades de la procédure¹⁷⁷. Ann Pollack, de la British Columbia Civil Liberties Association, a bien décrit les circonstances dans lesquelles cela se produit :

¹⁷⁴ Les statistiques ne font pas de distinction entre les prostitués de sexe masculin et les clients, mais se fondent sur l'hypothèse que ces derniers forment la plus grande partie du groupe. Par conséquent, les proportions d'hommes et de femmes dans les statistiques ne représentent pas d'une façon très précise le rapport entre les personnes prostituées et les clients. Il est très probable que les chiffres réels feraient monter encore plus haut les pourcentages de personnes qui se livrent à la prostitution déclarées coupables et condamnées à des peines d'emprisonnement.

¹⁷⁵ Suzanne Wallace-Capretta, gestionnaire de la recherche, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 31 janvier 2005; Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, 31 janvier 2005; et documentation fournie par le Centre canadien de la statistique juridique, *La prostitution au Canada* (Statistique Canada), p. 12.

¹⁷⁷ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 48; Suzanne Wallace-Capretta, gestionnaire de la recherche, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 31 janvier 2005.

traite de personnes et reconnaissant que la traite est intimement liée à l'exploitation de la prostitution et du travail d'autrui.

Par contre, les mêmes instruments internationaux condamnent toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, ciblant les responsables, c'est-à-dire les personnes qui offrent, remettent ou acceptent un enfant à des fins de prostitution.

C. L'EXÉCUTION DE LA LOI

1. Article 213

L'article 213, la disposition relative aux communications, est celui qui a les plus grandes répercussions sur la vie des personnes qui se livrent à la prostitution à partir de la rue. C'est aussi celui qui a été le plus critiqué par les témoins qui ont comparu devant le Sous-comité. Même si certains témoins, principalement des policiers et des résidents, ont soutenu que cette disposition constitue l'un des rares moyens qui existent actuellement pour combattre la prostitution et réduire le préjudice pour les personnes qui s'y livrent et les collectivités, les témoins ont été quasi unanimes à déclarer que l'article 213 n'est pas un outil efficace pour réaliser le mandat du Sous-comité relativement à la sécurité des personnes prostituées et des collectivités. Cela s'explique principalement par le fait que son but était de s'attaquer aux aspects de nuisance plutôt qu'à l'ensemble du problème de la prostitution¹⁷².

(a) Statistiques et caractéristiques démographiques

L'article 213 est de loin la disposition la plus utilisée de l'ensemble des dispositions du *Code criminel* relatives à la prostitution. C'est aussi la base la plus fréquente des poursuites intentées. Dans son principe et son application, le premier objectif est de contrôler la prostitution de rue et les nuisances connexes. Les témoignages présentés au Sous-comité soulignaient que cette disposition est la plus facile à appliquer et qu'elle est à l'origine de la plupart des plaintes présentées à la police. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 213 en 1985, les infractions relatives aux communications représentent plus de 90 p. 100 de l'ensemble des infractions liées à la prostitution déclarées par la police¹⁷³.

Les statistiques concernant le recours à l'article 213 révèlent un déséquilibre manifeste sur le double plan du sexe et du rôle (client versus personne prostituée), en ce qui concerne tant les déclarations de culpabilité que les sentences prononcées. Même si le nombre des personnes accusées aux termes de l'article 213 semble se répartir à peu près également entre les hommes (majoritairement

172

Lucie Angers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 31 janvier 2005.

173

Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, témoignage devant le Sous-comité, 16 mai 2005.

des femmes et des enfants, qui s'est ajoutée à la Convention contre la criminalité transnationale organisée¹⁶⁵, l'exploitation de la prostitution d'autrui est incluse dans la définition de la « traite des personnes¹⁶⁶ ». De plus, l'article 5 demande aux États parties de criminaliser cette traite. Le Canada a ratifié le protocole en mai 2002.

Un certain nombre d'instruments internationaux mentionnent particulièrement l'exploitation sexuelle des enfants à des fins de prostitution. En 1989, la Convention relative aux droits de l'enfant¹⁶⁷ des Nations Unies a été adoptée pour protéger la dignité humaine et la situation des enfants, et pour mettre en évidence les droits fondamentaux et les intérêts des enfants de moins de 18 ans¹⁶⁸. L'article 34 impose en particulier aux signataires de protéger tous les enfants contre l'exploitation et la violence sexuelle, et de prendre les mesures appropriées pour empêcher qu'ils soient forcés à se livrer à des activités sexuelles illégales et qu'ils soient exploités à des fins de prostitution. Le Canada a ratifié la convention en décembre 1991.

En 1999, la communauté internationale s'est à nouveau intéressée aux droits de l'enfant dans la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination¹⁶⁹, de l'Organisation internationale du travail. L'article 1 et le paragraphe 3b) demandent aux États parties de prendre des mesures pour éliminer les pires formes de travail des enfants, y compris l'utilisation, le recrutement ou l'offre d'un enfant à des fins de prostitution. Le Canada a ratifié cette convention en juin 2000.

Enfin, le Canada a ratifié le Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants¹⁷⁰, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants¹⁷⁰ au mois de septembre 2005. L'article 1 du protocole demande à tous les États parties d'interdire la « prostitution des enfants », cette expression désignant « le fait d'utiliser un enfant aux fins d'activités sexuelles contre rémunération ou toute autre forme d'avantage ». Les signataires doivent également sanctionner dans leur droit pénal le fait d'offrir, de remettre ou d'accepter un enfant à des fins de prostitution¹⁷¹.

Ces conventions, déclarations et protocoles condamnent l'exploitation des femmes à des fins de prostitution plutôt que la prostitution en soi. Ils veillent à ne pas s'y attaquer, préférant cibler l'exploitation et la violence liée à la prostitution. Le protocole sur la traite est conçu dans ce cadre, condamnant toutes les formes de

¹⁶⁵ Résolution 55/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 2000.

¹⁶⁶ *Ibid.*, art. 3.

¹⁶⁷ Résolution 44/25 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1989.

¹⁶⁸ Recherche du Conseil du statut de la femme, « La Prostitution : Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre », p. 95.

¹⁶⁹ Organisation internationale du travail, Convention 182 (1999).

¹⁷⁰ Résolution 54/263 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 2000.

¹⁷¹ *Ibid.*, art. 3.

protection des droits de la personne en droit international, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁵⁸ de 1948 souligne que « tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits ». Ce droit fondamental à l'égalité est défini d'une façon plus précise dans les deux principales conventions internationales sur les droits de la personne dont le Canada est signataire, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*¹⁵⁹ et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁶⁰. Le Canada a également signé les conventions internationales visant particulièrement les droits de la femme et de l'enfant. Ces conventions évitent de condamner ou d'appuyer toutes les formes de prostitution adultère de façon à concentrer plutôt l'attention sur l'exploitation des femmes dans le cadre de la traite des personnes et de la prostitution forcée. Par ailleurs, les conventions condamnent sans équivoque toutes les formes d'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales et exhortent les États à punir ceux qui exploitent des femmes et des enfants.

Axée sur les droits de la femme à l'égalité, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹⁶¹ signée sous l'égide des Nations Unies en 1979 déclare à l'article 6 que les États parties doivent prendre toutes les mesures appropriées pour « supprimer le trafic des femmes et l'exploitation de la prostitution des femmes ». Le Canada a ratifié la Convention en janvier 1982.

En 1995, la Conférence mondiale sur les femmes a adopté la Déclaration et le Programme d'action de Beijing¹⁶², qui abordent les questions liées à la prostitution en ce qui concerne les femmes et les enfants. Le paragraphe 113 b) du Programme d'action souligne le fait que la prostitution forcée constitue une forme de violence contre la femme et fixe l'objectif stratégique d'éliminer la traite des femmes et d'aider les victimes de la violence découlant de la prostitution et de la traite¹⁶³. Les signataires sont invités à appuyer les efforts des Nations Unies en vue de prévenir et d'éradiquer l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, ainsi qu'à mettre en vigueur des mesures législatives destinées à protéger les filles contre toutes les formes de violence¹⁶⁴. Le Canada s'est engagé à appliquer le Programme d'action de Beijing en septembre 2005.

La communauté internationale a également adopté en 2000 deux autres documents visant à combattre la traite des femmes et la prostitution forcée. Dans le *Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier*

¹⁵⁸ Résolution A/RES/217 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 1948.

¹⁵⁹ 999 U.N.T.S. 171, 1976.

¹⁶⁰ 993 U.N.T.S. 3, 1976.

¹⁶¹ 1249 U.N.T.S. 13, 1979.

¹⁶² A/CONF.177/20 1995 et A/CONF.177/20/Add.1 1995.

¹⁶³ *Ibid.*, paragr. 130.

¹⁶⁴ *Ibid.*, paragr. 230 m) et 283 d).

4. Autres dispositions du *Code criminel*

À part les dispositions se rattachant à la prostitution, un certain nombre d'autres dispositions du *Code criminel* protègent les personnes qui se livrent à la prostitution contre la violence et l'exploitation de même que les collectivités contre les nuisances associées à la prostitution. Pour la protection des personnes qui vendent des services sexuels, le *Code criminel* prévoit les infractions de traite de personne, d'intimidation, de vol, d'enlèvement et de séquestration ainsi que les infractions liées aux différentes formes d'agression.¹⁵⁵ Les collectivités sont, pour leur part, protégées par les dispositions relatives aux nuisances publiques parmi lesquelles on trouve le trouble de l'ordre public, l'indécence, et la lutte contre le crime organisé. Une liste annotée des infractions du *Code criminel* qui pourraient de l'avis de la majorité des membres du Sous-comité, servir à la protection des personnes qui vendent des services sexuels et des collectivités est présentée à l'annexe D.¹⁵⁶

L'existence de ces dispositions d'application générale constitue le principal argument des témoins favorables à l'abrogation des dispositions liées à la prostitution qui ont comparu devant le Sous-comité, dont Francis Shaver, Katrina Pacey de PIVOT Legal Society et des membres de Stella et de Maggies. L'argument en faveur de la décriminalisation se fonde sur la conviction qu'une utilisation adéquate des dispositions d'application générale contre l'exploitation, la violence et les nuisances constitue un moyen plus efficace de combattre les préjudices liés à la prostitution que le fait de considérer celle-ci comme étant préjudiciable en soi. Deborah Brock, de l'Université York, souhaite ainsi :

[q]ue les prostituées et autres travailleuses et travailleuses du sexe soient protégées par la loi. Lorsque ces travailleurs sont exploités par d'autres, je recommande que les services policiers appliquent les lois actuelles qui font partie du *Code criminel*, comme celles qui servent à réprimer l'agression sexuelle, d'autres formes d'agression, la fraude, l'enlèvement, le vol, l'extorsion, la séquestration, etc. Il existe de nombreuses lois pénales qui visent à éliminer ces abus à l'égard des prostituées. Ces lois ciblent le véritable problème plutôt que de s'attaquer à des mesures spécifiques à la prostitution.¹⁵⁷

Le Canada a signé de nombreux traités sur les droits de la personne qui mettent en évidence la notion de dignité humaine et tentent de résoudre les problèmes suscités par la prostitution en adoptant un point de vue global et en imposant des obligations aux États signataires. Instrument fondamental de

¹⁵⁵ Les enfants bénéficient de protections supplémentaires grâce aux dispositions spécifiques relatives à l'exploitation sexuelle et à l'enlèvement.

¹⁵⁶ Malgré le fait que la liste n'est pas exhaustive, elle donne une idée de l'ensemble des dispositions générales disponibles dans le *Code criminel*.

¹⁵⁷ Deborah Brock, professeur au département de sociologie de l'Université York, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

Le proxénétisme englobe les situations suivantes :

- L'employeur qui impose ou tente d'imposer à un employé d'avoir des relations sexuelles avec un client¹⁵².
- Le fait d'inciter une personne qui ne se livre pas à la prostitution à se prostituer ou à aller dans une maison de débauche pour avoir des relations sexuelles illicites ou à des fins de prostitution.
- Le fait d'inciter une personne à venir au Canada ou à quitter le pays à des fins de prostitution.
- Le fait d'exercer un contrôle ou une influence sur une autre personne, à des fins de profit, pour l'amener à se prostituer¹⁵³.
- Le fait de souler ou de droguer une personne pour permettre à une autre d'avoir des relations sexuelles avec elle.
- Le fait de vivre des produits de la prostitution.

Considéré séparément de la prostitution adulte, le proxénétisme visant des mineurs (moins de 18 ans) est l'infraction liée à la prostitution qui entraîne les peines les plus sévères. Les paragraphes 212(2) et 212(2.1) étendent la portée de l'infraction générale de proxénétisme prévue au paragraphe 212(1). D'après le paragraphe 212(2), une personne qui vit des produits de la prostitution d'un mineur est coupable d'un acte pouvant mener à une accusation et passible d'un emprisonnement maximal de 14 ans. Le paragraphe 212(2.1) prévoit un emprisonnement d'au moins 5 ans et d'au plus 14 ans pour quiconque vit des produits de la prostitution d'un mineur si, à des fins de profit, il l'aide, l'encourage ou le force à se livrer à la prostitution ou lui conseille de le faire et use ou tente ou menace d'user de violence, d'intimidation ou de contrainte à cette fin. Enfin, d'après le paragraphe 212(4), quiconque obtient, contre rétribution, les services sexuels d'un mineur est coupable d'un acte pouvant mener à une accusation et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans. Par conséquent, le fait de solliciter les services sexuels d'un mineur est toujours illégal¹⁵⁴. Et l'accusé ne peut pas se défendre en affirmant qu'il croyait que le mineur avait 18 ans ou plus.

¹⁵²

R. c. Deutsch, [1986] 2 R.C.S. 2.

¹⁵³

R. c. Perrault (1996), 113 C.C.C. (3d) 573 (Cour d'appel du Québec).

¹⁵⁴

Recherche du Conseil du statut de la femme, « La Prostitution : Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre », p. 126.

3. Article 212 — Proxénétisme

L'infraction de proxénétisme, définie à l'article 212¹⁴⁹, est la plus sévèrement sanctionnée de toutes les infractions liées à la prostitution définies dans le Code criminel.

Le paragraphe 212(1) énumère les différentes formes de proxénétisme et précise qu'il s'agit d'un acte criminel susceptible de mener à des poursuites dont l'auteur est passible d'une peine d'emprisonnement maximale de dix ans. Le paragraphe 212(3) traite de la preuve nécessaire relative à une accusation aux termes de l'article 212. Le constat qu'une personne vit ou se trouve habituellement en compagnie d'une personne qui se livre à la prostitution ou vit dans une maison de débauche constitue, sauf preuve contraire, la preuve qu'elle vit des produits de la prostitution. Il s'agit là d'une présomption constatable¹⁵⁰. Elle implique de vivre en *parasite* des gains d'une personne qui vend ses services sexuels, l'accusé recevant la totalité ou une partie des produits de la prostitution d'une tierce personne¹⁵¹.

¹⁴⁹ 212. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de dix ans

quiconque, selon le cas : a) induit, tente d'induire ou sollicite une personne à avoir des rapports sexuels illégalement avec une autre personne, soit au Canada, soit à l'étranger; b) attire ou entraîne une personne qui n'est pas prostituée vers une maison de débauche aux fins de rapports sexuels illégalement ou de prostitution; c) sciemment cache une personne dans une maison de débauche; d) induit ou tente d'induire une personne à se prostituer, soit au Canada, soit à l'étranger; e) induit ou tente d'induire une personne à abandonner son lieu ordinaire de résidence au Canada, lorsque ce lieu n'est pas une maison de débauche, avec l'intention de lui faire habiter une maison de débauche ou pour qu'elle fréquente une maison de débauche, au Canada ou à l'étranger; f) à l'arrivée d'une personne au Canada, la dirige ou la fait diriger vers une maison de débauche, l'y amène ou l'y fait conduire; g) induit une personne à venir au Canada ou à quitter le Canada pour se livrer à la prostitution; h) aux fins de lucre, exerce un contrôle, une direction ou une influence sur les mouvements d'une personne de façon à démontrer qu'il l'aide, l'encourage ou la force à s'adonner ou à se livrer à la prostitution avec une personne en particulier ou d'une manière générale; i) applique ou administre, ou fait prendre, à une personne, toute drogue, liqueur enivrante, matière ou chose, avec l'intention de la stupéfier ou de la subjuguer de manière à permettre à quelqu'un d'avoir avec elle des rapports sexuels illégalement; j) vit entièrement ou en partie des produits de la prostitution d'une autre personne.

(2) Par dérogation à l'alinéa (1)j), est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de quatorze ans quiconque vit entièrement ou en partie des produits de la prostitution d'une autre personne âgée de moins de dix-huit ans.

(2.1) Par dérogation à l'alinéa (1)j) et au paragraphe (2), est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement minimal de cinq ans et maximal de quatorze ans quiconque vit entièrement ou en partie des produits de la prostitution d'une autre personne âgée de moins de dix-huit ans si, à la fois : a) aux fins de profit, il l'aide, l'encourage ou la force à s'adonner ou à se livrer à la prostitution avec une personne en particulier ou d'une manière générale, ou lui conseille de le faire; b) il use de violence envers elle, l'intimide ou la contraint, ou tente ou menace de le faire.

(3) Pour l'application de l'alinéa (1)j) et des paragraphes (2) et (2.1), la preuve qu'une personne vit ou se trouve habituellement en compagnie d'un prostitué ou vit dans une maison de débauche constitue, sauf preuve contraire, la preuve qu'elle vit des produits de la prostitution.

(4) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, en quelque endroit que ce soit, obtient, moyennant rétribution, les services sexuels d'une personne âgée de moins de dix-huit ans ou communique avec quiconque en vue d'obtenir, moyennant rétribution, de tels services.

¹⁵⁰ R. c. Downey, [1992] 2 R.C.S. 10; Recherche du Conseil du statut de la femme, « La Prostitution : Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre »,, p. 125.

¹⁵¹ R. c. Grilo (1991), 64 C.C.C. (3d) 53 (Cour d'appel de l'Ontario); R. c. Bramwell (1993), 86 C.C.C. (3d) 418 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique); R. c. Celebrity Enterprises Ltd. (1998), 41 C.C.C. (2d) 540 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique).

sexuels peut être déclarée coupable de la tenue d'une maison de débauche si elle utilise son domicile à des fins de prostitution¹⁴⁶.

Pour être déclarée coupable d'« habiter » une maison close, une personne doit y résider ou occuper le local d'une façon régulière. Or, pour être déclarée coupable de « se trouver » dans une maison de débauche, une personne ne doit avoir aucune raison licite d'y être et avoir été trouvée là de façon incontestable par la police¹⁴⁷. Enfin, les tribunaux ont statué que pour être déclarée coupable d'avoir sciemment permis que le local soit utilisé comme maison de débauche, une personne doit exercer un contrôle réel sur l'endroit et avoir soit accepté soit encouragé son utilisation à cette fin¹⁴⁸.

Enfin, pour être déclaré coupable de mener ou de transporter une personne à une maison de débauche, il faut l'avoir fait en sachant pertinemment que l'endroit en question est une maison de débauche.

¹⁴⁶ *R. c. Worthington* (1972), 10 C.C.C. (2d) 311 (Cour d'appel de l'Ontario).

¹⁴⁷ *R. c. Lemieux* (1991), 70 C.C.C. (3d) 434 (Cour d'appel du Québec).

¹⁴⁸ *R. c. Wong* (1977), 33 C.C.C. (2d) 6 (Cour d'appel de l'Alberta); *R. c. Corbell*.

2. Articles 210 et 211¹⁴⁰ — Dispositions relatives aux maisons de débauche

L'article 210 du *Code criminel* définit l'infraction relative aux maisons de débauche, qui est restée essentiellement la même dans son objet que celle établie il y a plus d'un siècle.

Les définitions correspondantes se trouvent au paragraphe 197(1). « Maison de débauche » désigne un local tenu, occupé ou fréquenté par une ou plusieurs personnes à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes d'indécence. Selon l'interprétation des tribunaux, cette définition s'applique à tout endroit susceptible de devenir une maison de débauche, qu'il s'agisse d'un hôtel, d'une maison ou d'un terrain de stationnement, pourvu qu'il soit fréquemment ou régulièrement utilisé à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes indécents¹⁴¹ et qu'il soit contrôlé ou géré par des personnes prostituées ou par des personnes qui y ont un droit ou un intérêt¹⁴². De plus, un critère de seuil de tolérance collectif est utilisé pour déterminer si un acte est indécents¹⁴³. Dans ce cadre, l'interprétation de l'indécence dépend du contexte, compte tenu de facteurs tels que le consentement, de la composition de tout auditoire présent et du caractère public ou privé du lieu, de la réputation de l'endroit dans la société et de tout préjudice causé¹⁴⁴. L'infraction relative aux maisons de débauche est punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Les tribunaux ont également déclaré que, pour être déclarée coupable de la tenue d'une maison de débauche, une personne doit exercer un certain contrôle sur l'entretien et la gestion du local et doit participer dans une certaine mesure aux activités illicites qui y sont menées, sans pour autant qu'elle participe nécessairement à des actes sexuels¹⁴⁵. Une personne qui vend des services

- 140 210. (1) Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de deux ans quiconque tient une maison de débauche.
- (2) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, selon le cas : a) habite une maison de débauche; b) est trouvé, sans excuse légitime, dans une maison de débauche; c) en qualité de propriétaire, locataire, occupant, locataire, agent ou ayant autrement la charge ou le contrôle d'un local, permet sciemment que ce local ou une partie du local soit loué ou employé aux fins de maison de débauche.
211. Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, sciemment, mène ou transporte ou offre de mener ou de transporter une autre personne à une maison de débauche, ou dirige ou offre de diriger une autre personne vers une maison de débauche.
- 141 R. c. Patterson, [1968] R.C.S. 157; R. c. Sorko, [1969] 4 C.C.C. 214 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique); R. c. Rockett, [1978] 2 R.C.S. 704; R. v. Ikeda (1978), 42 C.C.C. (2d) 195 (Cour d'appel de l'Ontario); R. c. Lahaie (1990), 55 C.C.C. (3d) 572 (Cour d'appel du Québec); William A. Schabas, *Les infractions d'ordre sexuel* (Éditions Yvon Blais, Cowansville, 1995), p. 107; Recherche du Conseil du statut de la femme, *La prostitution : profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre* (mai 2002), p. 119.
- 142 R. v. Pierce (1982), 37 O.R. (2d) 721 (Cour d'appel de l'Ontario).
- 143 R. c. Tremblay, [1993] 2 R.C.S. 932; Recherche du Conseil du statut de la femme, « La Prostitution : Profession ou exploitation? Une réflexion à poursuivre », p. 122.
- 144 R. c. Theihynck (1931), 56 C.C.C. 156 (CSC).
- 145 Paragraphe 197(1); R. c. Corbett, [1991] 1 R.C.S. 830.

relative aux communications, à l'article 213, qui interdit de communiquer à des fins de prostitution dans un lieu public¹³⁶.

Il est donc illégal de se livrer à la prostitution ou d'obtenir les services d'une personne prostituée dans un endroit public¹³⁷. Cette restriction comprend le fait d'arrêter ou de tenter d'arrêter un véhicule et de communiquer ou de tenter de communiquer avec une personne dans le but de se livrer à la prostitution ou d'obtenir des services sexuels. L'infraction est punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, ce qui signifie que la peine ne peut pas dépasser 2 000 \$ d'amende, six mois d'emprisonnement ou les deux.

En 1990, la Cour suprême du Canada a confirmé la constitutionnalité de l'alinéa 213(1)c). La Cour a conclu que même si l'alinéa viole la liberté d'expression garantie par l'alinéa 2 b) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, c'est là une limite raisonnable en vertu de l'article premier, compte tenu de l'objectif du Parlement, qui est d'éliminer les nuisances sociales qui découlent de la prostitution de rue¹³⁸. De plus, la Cour a statué que l'alinéa ne viole ni la garantie de vie, de liberté et de sécurité de la personne prévue à l'article 7, ni la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la Charte¹³⁹.

213. (1) Est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire quiconque, dans un endroit soit public soit situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre : a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur; b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit; c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.
(2) Au présent article, « endroit public » s'entend notamment de tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, exprès ou implicite; y est assimilé tout véhicule à moteur situé dans un endroit soit public soit situé à la vue du public.
L'article 197(1) définit ainsi « endroit public » : « Tout lieu auquel le public a accès de droit ou sur invitation, exprès ou implicite. » Cela comprend tout lieu situé à la vue du public, y compris une voiture qui se trouve sur un chemin public. Voir *R. v. Smith* (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique).

138 Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.), [1990] 1 R.C.S. 1123; R. c. *Stagnitta*, [1990] 1 R.C.S. 1226.
139 Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.), R. c. *Skinner*, [1990] 1 R.C.S. 1235; R. c. *Stagnitta*.

d'importantes réformes législatives¹³⁵, et en décembre 1998, un rapport final formulant des recommandations et précisant les questions et la recherche sur la prostitution de rue et l'exploitation sexuelle des enfants, dont le document de travail avait donné un aperçu. Dans son rapport, le groupe de travail note qu'il n'a pas été en mesure de recommander l'abrogation des dispositions criminelles concernant la communication aux fins de la prostitution (article 213) ou les maisons de débauche (les articles 210 et 211), en raison des positions divergentes des personnes rencontrées pour son étude et de l'absence de données probantes sur les mesures de rechange.

B. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ACTUELLES

Aujourd'hui, les dispositions canadiennes sur la prostitution figurent aux articles 210 à 213 du *Code criminel*, qui traitent des infractions relatives à la tenue ou à l'utilisation d'une maison de débauche, au transport d'une personne à destination d'une maison de débauche, au proxénétisme et à la prostitution.

1. Article 213 — La disposition relative aux communications

L'attention étant concentrée sur la question de nuisance publique, l'infraction la plus importante et la plus souvent utilisée est celle qui figure dans la disposition

Mis en vigueur en mai 1997, le projet de loi C-27 modifiant le Code criminel avait pour but de protéger les jeunes de l'exploitation à des fins de prostitution et de permettre aux autorités de poursuivre plus facilement les Canadiens impliqués dans des infractions d'ordre sexuel visant des enfants, tant au Canada qu'à l'étranger. Le projet de loi C-27 : 1) Crée une nouvelle infraction, punissable par mise en accusation, de « proxénétisme grave », pour les personnes qui usent de violence ou d'intimidation afin d'obliger un jeune à se livrer à la prostitution; 2) Facilite l'exécution de la disposition interdisant le proxénétisme à l'égard de mineurs en prévoyant des poursuites contre quiconque obtient les services sexuels d'une personne qu'il croit âgée de moins de 18 ans. Toutefois, aux termes de la modification, la preuve que la personne de qui l'accusé a obtenu des services sexuels lui a été présentée comme ayant moins de 18 ans constitue, sauf preuve contraire, la preuve que l'accusé croyait qu'elle avait moins de 18 ans. Cette disposition a permis à la police de recourir à des agents en civil plutôt que d'utiliser des jeunes comme leurs; 3) Prévoit des protections spéciales pour amoindrir le fardeau des jeunes qui témoignent devant un tribunal dans des affaires liées à la prostitution, y compris les ordonnances de non-publication et la possibilité de témoigner hors-tribunal, derrière un écran ou sur bande magnétoscopique. Le gouvernement a également déposé le projet de loi C-51 en juin 1998 pour donner suite au rapport du Groupe de travail et à ses préoccupations au sujet des jeunes exploités sexuellement. Visant à faciliter les enquêtes et les poursuites relatives aux infractions impliquant des mineurs, le projet de loi a précisé la disposition en supprimant les mots « ou tente d'obtenir » et en ajoutant « ou communiquer avec quiconque en vue d'obtenir, moyennant rétribution, de tels services ». Grâce à cette modification, il n'est plus nécessaire en pratique de prouver que l'accusé savait que la victime avait moins de 18 ans, comme l'exigeait le projet de loi C-27. Le projet de loi C-51 facilitait également les poursuites, en cas d'infractions liées à la prostitution, en permettant à la police de recourir à la surveillance électronique au cours des enquêtes sur les affaires de prostitution. Voir Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 12; James Robertson, *La prostitution*, p. 19-22.

- Que les ministères fédéraux élaborent des programmes en vue d'offrir un financement de base aux organismes communautaires qui ont des programmes adaptés aux besoins des travailleurs et travailleuses du sexe souhaitant cesser de se livrer à la prostitution de rue.

- Que soit modifiée la Loi sur l'identification des criminels¹³³, pour permettre de prendre les empreintes digitales des personnes inculpées aux termes de l'article 213 du Code criminel et de les photographier, qu'il s'agisse de personnes prostituées ou de clients.

- Que l'article 213 soit modifié pour que les juges aient le pouvoir discrétionnaire, dans les cas mettant en cause un véhicule, d'interdire aux personnes condamnées pour sollicitation dans la rue, en plus de toute autre peine pouvant leur être infligée, de conduire pendant une période maximale de trois mois.

Le gouvernement fédéral a répondu à ce rapport en mars 1991 en convenant que des programmes étaient nécessaires, mais que leur objectif devait être étendu pour tenir compte des besoins de toutes les personnes qui vendent des services sexuels, et pas seulement de ceux et celles qui souhaitent cesser de se livrer à la prostitution. Le gouvernement a donc recommandé d'autres consultations avec tous les intervenants. Il a cependant rejeté les deux autres grandes recommandations, soutenant que la modification proposée de la *Loi sur l'identification des criminels* ne réalisait pas un équilibre approprié entre les préoccupations sociales relatives aux personnes prostituées et l'objectif des forces de l'ordre de réduire ou même d'éliminer la prostitution de rue. Le gouvernement a également rejeté la recommandation relative à la suspension du permis de conduire parce qu'elle allait au-delà des pouvoirs discrétionnaires d'un juge et que le lien entre l'infraction et la sanction n'était pas évident, soulignant que la prostitution de rue n'exige pas l'utilisation d'un véhicule. Pour le gouvernement, l'arrestation et les poursuites¹³⁴ constituent des facteurs de dissuasion suffisants pour le client moyen.

En 1992, les sous-ministres responsables de la justice ont formé un groupe de travail fédéral-provincial-territorial et lui ont confié le mandat d'examiner la législation, la politique et les pratiques touchant les activités liées à la prostitution et de formuler des recommandations à ce sujet. Le groupe de travail a publié deux rapports : en octobre 1995, un document de travail provisoire traitant principalement de l'exploitation sexuelle d'enfants à des fins commerciales, qui a entraîné

¹³³ S.R. 1985, c. I-1.

¹³⁴ James Robertson, *La prostitution*, p. 13-15.

le principe que « toute personne » désigne tant les hommes que les femmes qui se livrent à la prostitution que les clients et qu'ils peuvent tous être poursuivis. Cette modification a aussi permis l'inclusion d'un véhicule dans la définition d'« endroit public »¹²⁸. Cette disposition, parce qu'elle concentre l'attention sur les aspects publics de la prostitution, a été adoptée de toute évidence « pour régler le problème de nuisance; ce n'était pas pour régler tout le problème de la prostitution »¹²⁹.

(b) Autres modifications et études

Au cours des années suivantes, le *Code criminel* a fait l'objet de nombreuses modifications, tandis que des études étaient réalisées pour examiner les répercussions des dispositions relatives à la prostitution et proposer des réformes.

En 1988, le gouvernement a donné suite à quelques-unes des recommandations du Comité Fraser, particulièrement en ce qui concerne l'exploitation sexuelle de mineurs à des fins commerciales. Le projet de loi C-15 a été adopté, permettant d'intenter des poursuites contre quiconque obtient ou tente d'obtenir les services sexuels de mineurs et portant à 14 ans la peine maximale pour quiconque vit des produits de la prostitution d'un mineur.

Le ministère de la Justice a entrepris en mai 1987 d'évaluer les répercussions de la nouvelle disposition relative aux communications et conclu, en juillet 1989, que la prostitution de rue était aussi répandue qu'elle l'était avant la mise en vigueur de C-49 dans la plupart des villes étudiées¹³⁰. Travaillant dans le cadre de cette étude, le Comité permanent de la Justice et du solliciteur général de la Chambre des communes a publié, en octobre 1990, un rapport formulant des recommandations sur la disposition relative aux communications¹³¹. Le comité avait conclu que la disposition n'avait pas atteint son objectif de réduire le problème de la nuisance publique, son principal effet dans la plupart des centres urbains ayant été de « faire se déplacer les prostituées d'un secteur à l'autre du centre-ville, ce qui ne faisait que déplacer le problème »¹³². Le rapport présentait trois grandes recommandations visant à aider les personnes qui souhaitaient cesser de se livrer à la prostitution de rue, à mieux dissuader les clients et à accroître l'efficacité des organismes d'exécution de la loi :

- 128 Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 8; R. v. Smith (1989), 49 C.C.C. (3d) 127 (Cour d'appel de la Colombie-Britannique).
- 129 Lucie Angers, avocate-conseil, Section de la politique en matière de droit pénal, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 31 janvier, 2005.
- 130 A. Brannigan, L. Knafli et C. Levy, *Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law*, Calgary, Regina, Winnipeg (Ottawa, ministère de la Justice, 1989).
- 131 Quatrième rapport du Comité permanent de la Justice et du solliciteur général sur l'article 213 du Code criminel (Prostitution - racolage), 4 octobre 1990.
- 132 Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 7.

Dans ses recommandations, le Comité Fraser a proposé des réformes visant les causes profondes de la prostitution. Il a recommandé que les gouvernements s'engagent à éliminer les inégalités sociales entre les deux sexes, mettent en place des programmes sociaux pour les femmes et les enfants et consacrent plus de fonds aux groupes communautaires qui s'occupent des personnes qui se prostituent ou se sont déjà prostituées.

Au chapitre de la réforme législative, le Comité Fraser s'est montré favorable à une décriminalisation partielle. Il a recommandé dans son rapport de remplacer les infractions relatives aux maisons closes par une disposition permettant l'utilisation de locaux à des fins de prostitution si cette utilisation était limitée à une ou deux personnes. Le Comité Fraser a également recommandé de délivrer des permis à d'autres établissements de prostitution, qui seraient autorisés à fonctionner dans le cadre de règlements provinciaux ou territoriaux. Le Comité a aussi recommandé de modifier les infractions relatives au proxénétisme et au fait de vivre des produits de la prostitution par une disposition qui ne considérerait comme infraction criminelle que le proxénétisme visant clairement l'exploitation, que ce soit par le recours à la force, à des menaces, à des mesures coercitives ou à un comportement menaçant. De plus, l'infraction consistant à vivre des produits de la prostitution serait remplacée par une autre interdisant de forcer une personne à en soutenir financièrement une autre par la prostitution. Pour ce qui est de la prostitution de rue, le Comité s'est inquiété de l'aspect nuisance publique, soulignant qu'« il serait déraisonnable de relever les personnes prostituées et leurs clients de toute responsabilité juridique à l'égard des actes criminels ou des nuisances spécifiques que peuvent entraîner leurs activités »¹²⁷. Dans cette optique de nuisance, le Comité a recommandé de créer une nouvelle infraction liée aux perturbations répétées de la circulation des piétons ou des véhicules à des fins de prostitution. Enfin, comme le rapport Badgley, le rapport Fraser s'est beaucoup attardé sur les réformes nécessaires pour affronter le problème de l'exploitation des enfants et des jeunes par la prostitution.

3. 1985 — La disposition relative aux communications (a) Le projet de loi C-49

Réagissant aux préoccupations suscitées par l'interprétation judiciaire des dispositions sur la sollicitation, mais faisant abstraction de la position du Comité Fraser à ce sujet, le gouvernement a déposé en décembre 1985 le projet de loi C-49, qui remplaçait la disposition concernant la sollicitation par une autre relative aux communications. D'après cette disposition, qui constitue l'actuel article 213, est coupable d'une infraction criminelle quiconque communique avec une personne dans un lieu public dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services d'une personne qui vend des services sexuels. Cette modification, qui est aujourd'hui la principale disposition utilisée pour s'attaquer à la prostitution de rue, a permis d'éliminer la notion, difficile à interpréter, de « sollicitation », en plus d'établir

lequel il recommandait de modifier le *Code criminel* au sujet de l'exploitation sexuelle des jeunes à des fins de prostitution et de pornographie. Le rapport Badgley a sonné l'alarme dans la société canadienne en soulignant le fait que beaucoup se lancent dans la prostitution à un très jeune âge et en mettant en évidence le rôle joué par les proxénètes dans le recrutement.

Le Comité Fraser a entrepris l'autre grande étude de ce sujet après que le Comité de la justice de la Chambre des communes eut publié son rapport sur la sollicitation de rue en mars 1983. En juin 1983, le ministre de la Justice a déposé à la Chambre un projet de loi rejetant la plupart des recommandations du Comité de la justice, mais a annoncé la formation d'un Comité spécial sur la pornographie et la prostitution dirigé par Paul Fraser et chargé d'étudier les problèmes découlant de la prostitution et ses déterminants sociaux et économiques. Le Comité Fraser a tenu de multiples audiences un peu partout au Canada :

[...] en vue de connaître le plus possible les diverses préoccupations de la population canadienne face à la prostitution. Les audiences ont permis de constater que la population canadienne était divisée sur la question de la prostitution de rue. Cette question faisait s'opposer les fonctionnaires municipaux, les forces policières et les groupes de citoyens qui estimaient que le *Code criminel* devrait être renforcé de manière à permettre le contrôle de la prostitution de rue, et les défenseurs des libertés civiles, les organisations féminines et les travailleurs sociaux qui étaient favorables à une certaine forme de décriminalisation¹²⁵.

Au début de 1985, le Comité Fraser a publié son rapport qui notait l'absence de consensus au sujet de la prostitution adulte, la présence étendue de toutes les formes de prostitution et constatait que les difficultés économiques jouent un rôle important pour beaucoup des femmes qui se livrent à la prostitution. Le Comité a aussi constaté que, même si la plupart des Canadiens étaient opposés à une plus forte criminalisation des activités liées à la prostitution, beaucoup étaient favorables aux initiatives visant les nuisances associées à la prostitution. Le Comité Fraser parvenait donc à la conclusion que la prostitution constituait un problème nécessitant des réformes aussi bien législatives que sociales. Allant à l'encontre de l'opinion publique quant à l'interprétation judiciaire de la sollicitation, le Comité a soutenu que c'était la nature contradictoire et auto-destructive des différents articles du *Code criminel* traitant de la prostitution qui était à l'origine de l'accroissement de la prostitution de rue au Canada car, en dépit du fait que la prostitution était légale, les dispositions la concernant étaient utilisées pour contrôler le lieu et le moment où elle se produisait, essentiellement n'importe où et n'importe quand. Le Comité a souligné qu'il était essentiel de s'attaquer à cette question dans toute réforme du droit pénal¹²⁶.

¹²⁵ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 7.
¹²⁶ *Ibid.*, p. 6.

Canada ont considéré qu'on les empêchait en pratique de réprimer la prostitution de rue et ont en fait cessé d'utiliser l'article 195.1. En évitant une sollicitation persistante, les personnes qui se livraient à la prostitution pouvaient poursuivre leur activité dans la rue sans crainte de sanctions criminelles. C'est peut-être pour cette raison que la prostitution de rue s'est sensiblement accrue dans les années 1980, bien que selon certains observateurs, ce soit la nature indirecte et contradictoire des dispositions juridiques contre la prostitution qui a entraîné cet accroissement.¹²¹

D'après John Lowman :

Nombre de commentateurs de l'époque déclarèrent que cette jurisprudence avait transformé les rues du Canada en supermarchés du sexe [...] et ils attribuèrent la recrudescence de la prostitution de rue à l'arrêt *Hutt* [...] Je pense que le Comité Fraser a bien compris la situation lorsqu'il a déclaré que ce qui était à l'origine du problème de la prostitution de rue, c'était la nature contradictoire et contraire au but recherché de nos lois sur la prostitution.¹²²

Quelles qu'en soient les raisons, après l'arrêt *Hutt*, le public a intensifié ses pressions en faveur de la modification de l'article 195.1 afin d'élargir la définition de la sollicitation. En novembre 1978, un rapport de la Commission de réforme du droit du Canada sur les infractions sexuelles¹²³ a recommandé d'établir d'une façon plus claire que la loi s'appliquait aussi bien aux hommes qu'aux femmes prostituées et d'étudier plus avant les dispositions législatives sur la prostitution.

(c) La réaction

En réaction directe au rapport de la Commission de réforme du droit, la Chambre des communes a adopté en 1982 le projet de loi C-127, qui a modifié le *Code criminel* de façon à ajouter une définition précisant que « prostitué » englobe toute personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre à la prostitution. La disposition relative au proxénétisme a également été libellée de façon à s'appliquer également aux hommes et aux femmes. Par ailleurs, deux grandes études nationales sur les infractions d'exploitation sexuelle ont été lancées à cette époque, l'une par le Comité Badgley et l'autre par le Comité Fraser.

Le Comité Badgley a été chargé par le gouvernement d'examiner l'exploitation sexuelle des enfants et des jeunes. En août 1984, il a publié son rapport¹²⁴, dans

- ¹²¹ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 7; John Lowman, professeur au département de criminologie de l'Université Simon Fraser, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005; James Robertson, *La prostitution*, p. 3.
- ¹²² John Lowman, professeur au département de criminologie de l'Université Simon Fraser, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.
- ¹²³ Commission de réforme du droit du Canada, Rapport sur les infractions sexuelles (Ottawa, Commission de réforme du droit du Canada: Rapport sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des femmes, 1978).
- ¹²⁴ Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes, 1984.

s'appliquer aussi bien aux hommes qu'aux femmes qui vendaient des services sexuels.¹¹⁶

(b) Le problème

Il reste que la nouvelle disposition avait des inconvénients. Comme l'a dit Richard Mosley, qui parlait alors au nom du ministère de la Justice :

[C]ette modification a donné lieu à toutes sortes de problèmes, puisque son interprétation a fait l'objet de maints désaccords au cours des années qui ont suivi. La question de savoir en quoi consistait la « sollicitation » a suscité énormément de questions devant les tribunaux. S'agissait-il d'un clin d'oeil, d'un signe de la tête, ou d'une conversation entamée spontanément? [...] Quel degré d'importunité ou de persuasion devait être présent pour qu'il y ait « racolage »? On se demandait aussi si cela s'appliquait aux clients — c'est-à-dire aux clients qui auraient pu racoler quelqu'un d'autre pour les mêmes fins dans un endroit public. Est-ce que cette infraction s'appliquait également aux clients des prostituées? Eh bien, plusieurs décisions judiciaires contradictoires ont été rendues sur la question. Ce en quoi consistait un endroit public suscitait beaucoup de questions, et on se demandait aussi si la loi s'appliquait également à quelqu'un qui faisait du racolage à partir d'un véhicule à moteur dans un endroit public.¹¹⁷

De façon générale, les tribunaux ont eu tendance à considérer que « lorsqu'on importunait ou faisait preuve de persuasion, il y avait sollicitation ».¹¹⁸ Toutefois, la question est restée incertaine jusqu'en février 1978, lorsque la Cour suprême du Canada a plus ou moins invalidé la disposition relative à la sollicitation dans l'affaire *Hutt c. La Reine*.¹¹⁹ Dans cet important arrêt, la Cour a adopté une interprétation très étroite de la sollicitation, statuant que, pour qu'elle soit assimilée à un comportement criminel, elle devait être pressante et persistante. Par la suite, la Cour suprême a précisé que, pour être pressante et persistante, le comportement en cause « devait viser un seul client potentiel et ne pouvait consister en un cumul d'avances à l'endroit de différents clients potentiels ».¹²⁰

Face à de telles interprétations et à d'autres décisions établissant qu'un véhicule à moteur ne constituait pas un endroit public, les services de police du

¹¹⁶ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 6; James Robertson, *La prostitution*, Bibliothèque du Parlement, Bulletin d'actualité, 19 septembre 2003, p. 2.

¹¹⁷ Richard Mosley, conseiller juridique, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 7 octobre 2003.

¹¹⁸ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 7.

¹¹⁹ [1978] 2 R.C.S. 476. Dans cette affaire, un agent de police en civil a permis à l'accusée d'entrer dans sa voiture. Elle s'est alors identifiée comme prostituée et a commencé à discuter de ses conditions. La Cour a jugé qu'une telle conduite ne s'inscrivait pas dans le champ d'application de l'article 195.1, que le Parlement avait adopté à l'origine pour interdire les actes qui « peuvent effectivement gêner le public ».

¹²⁰ Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, p. 7.

de celle d'aujourd'hui, la disposition relative aux maisons closes considérait comme une infraction la tenue d'une maison close et le fait d'y vivre ou de s'y trouver. En pratique, la disposition sur le vagabondage criminalisait les femmes qui se livraient à la prostitution. L'alinéa 175(1)c) considérait comme vagabonde toute personne qui « étant une fille publique ou courreuse de nuit, est trouvée dans un endroit public et, lorsqu'elle en est requise, ne rend pas à son sujet un compte satisfaisant ». Ces dispositions visaient évidemment les femmes prostituées, mais non leurs clients, et autorisaient la police à porter des accusations contre ces femmes pour sollicitation en public à des fins de prostitution¹¹².

Au début du XX^e siècle, ces dispositions ont été étendues au proxénétisme et aux personnes vivant des produits de la prostitution. Les nouvelles dispositions découlaient de la préoccupation générale relative à la « traite des blanches¹¹³ ». Considéré aujourd'hui par beaucoup comme s'inspirant de notions paternalistes¹¹⁴, ce mouvement se fondait sur la nécessité de protéger les femmes et les enfants contre l'exploitation¹¹⁴. Comme celles concernant les maisons closes, les dispositions relatives au proxénétisme étaient essentiellement les mêmes que celles qui figurent actuellement dans le *Code criminel*.

2. 1972 — Dispositions contre la sollicitation

(a) Les dispositions législatives

Bien que les dispositions sur les maisons closes et le proxénétisme aient été maintenues, celles relatives au vagabondage ont été modernisées. En 1970¹¹⁵, le Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme¹¹⁵ a recommandé d'abroger la disposition sur le vagabondage et d'entreprendre une étude des moyens d'affronter la prostitution de rue. Beaucoup d'organisations féministes et de défense des droits civils avaient également intensifié leurs pressions en faveur d'un tel changement. Ces démarches ont abouti en 1972 à l'abrogation des dispositions sur le vagabondage et au remplacement de l'infraction liée au statut de la personne par une autre interdisant un comportement particulier, à savoir la sollicitation à des fins de prostitution dans un lieu public. L'article 195.1 du *Code criminel* prévoyait donc que : « Toute personne qui sollicite une personne dans un endroit public aux fins de la prostitution est coupable d'une infraction punissable sur déclaration de culpabilité. » Par sa structure et son objet, cette disposition annonçait déjà la disposition relative aux « communications » de la législation actuelle. Elle semblait remédier en outre à une forme inhérente de discrimination qui caractérisait la précédente, puisque « personne » pouvait

- 112 Rapport Fraser, p. 435-436; Richard Mosley, conseiller juridique, ministère de la Justice, témoignage devant le Sous-comité, 7 octobre 2003.
- 113 Rapport Fraser, p. 435-436; John Lowman, professeur, département de criminologie, Université Simon Fraser, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.
- 114 Rapport Fraser, p. 403-404; John Lowman, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.
- 115 Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, Ottawa, Information Canada, 1970.

CHAPITRE QUATRE : LA RÉACTION JURIDIQUE À LA PROSTITUTION

La législation canadienne sur la prostitution a une histoire aussi longue qu'agitée remontant aux lois britanniques du XIX^e siècle sur le vagabondage. Les gouvernements ont souvent tenté de contrôler la prostitution en adoptant diverses mesures législatives et d'autres réformes. Malgré ces efforts et les nombreuses études réalisées en vue de résoudre les problèmes liés à la prostitution, aucune mesure prise jusqu'ici n'a donné des résultats satisfaisants pour tous. Il y a 20 ans, le rapport Fraser — l'une des études les plus connues de la prostitution au Canada — a proposé une série de recommandations visant à améliorer la vie des personnes prostituées et des collectivités touchées par la prostitution en modifiant le cadre juridique contradictoire actuel, dans lequel la prostitution adulte est en soi légale, alors que la plupart des activités qui l'entourent sont illégales.

En dépit de ce rapport, les lois en vigueur relatives à la prostitution adulte demeurent en gros les mêmes que celles qui s'appliquaient en 1972 et auparavant. Dans le présent chapitre, nous passons en revue l'histoire de la prostitution au Canada et décrivons le cadre juridique entourant les activités liées à la prostitution ainsi que les différents problèmes que pose l'application de la législation en vigueur.

A. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

1. 1892 — Dispositions sur le vagabondage

Dans tout examen de l'histoire de la législation canadienne, il est important de noter que la prostitution adulte a toujours été légale. En même temps, la prostitution adulte a « fait, et continue de faire, l'objet d'attaques indirectes¹¹¹ » par l'entremise de dispositions pénales sur les nuisances et l'exploitation liées à la prostitution. Dans ce domaine, la législation canadienne s'est inspirée des mouvements de réforme sociale et morale de l'époque qui renfermaient des positions allant de celles considérant les personnes prostituées comme des victimes à protéger à celles visant à éliminer la prostitution grâce à une approche de réforme morale ou de justice pénale.

Adopté pour la première fois en 1892, le *Code criminel* s'est attaqué à la prostitution avec des dispositions portant sur le vagabondage et les maisons closes. Adaptées du modèle britannique, ces dispositions traitaient les bordels et la prostitution de rue comme des nuisances et des atteintes à l'ordre public. À l'instar

¹¹¹ Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution, Rapport et recommandations relatives à la législation, aux politiques et aux pratiques concernant les activités liées à la prostitution, décembre 1998, p. 6.

avec des groupes de défense des droits des personnes prostituées afin de chercher des approches alternatives pouvant permettre de protéger à la fois les personnes qui se livrent à la prostitution et les collectivités en général.

Certaines collectivités perçoivent d'ailleurs la prostitution comme un problème complexe pour la société et la santé publique. Plusieurs résidents et commerçants de ces collectivités se sont montrés particulièrement inquiets pour les personnes qui se livrent à la prostitution de survie. Voici ce que nous a dit notamment la directrice exécutive d'une association de commerçants de Vancouver, Patricia Barnes :

Les gens d'affaires et les résidents s'inquiètent beaucoup des conséquences de la prostitution de survie non seulement sur leurs collectivités et entreprises, mais aussi sur les femmes, pour les dangers qu'elles courent. Le fait de repousser le commerce du sexe dans une zone d'industrie légère fait courir encore plus de risques aux prostituées, et la ville ne fait rien pour elles.¹¹⁰

Enfin, il est intéressant de noter que tous les témoins que nous avons rencontrés ont reconnu la nécessité de chercher des solutions aux problèmes que soulève la prostitution de rue par-delà la criminalisation des personnes qui vendent des services sexuels.

¹¹⁰ Patricia Barnes, directrice exécutive, Hastings North Business Improvement Association, témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005

Ces observations permettent de mieux comprendre la peur et l'insécurité ressenties par de nombreux résidents confrontés à la prostitution de rue et le fait que plusieurs hésitent à porter plainte à la police, comme en témoigne le mémoire déposé par l'Association des résidents et résidentes des faubourgs de Montréal :

Les résidents et résidentes victimes de la prostitution de rue (outre les personnes prostituées elles-mêmes) hésitent à porter plainte, craignant les représailles du milieu prostitué, réputé pour sa violence ¹⁰⁶.

2. Des victimes ou des criminels?

La plupart des témoins que nous avons rencontrés étaient d'avis que les personnes qui se livrent à la prostitution de rue sont bien plus des victimes que des criminels. Il faut leur offrir un meilleur soutien, dont des programmes de traitement de la toxicomanie et des maisons d'hébergement d'urgence. Pour plusieurs des résidents que nous avons rencontrés, ce sont les mesures en toxicomanie qui risquent le plus de réduire l'incidence de la prostitution de rue.

3. L'expérience variable des collectivités canadiennes et les différentes approches adoptées par les collectivités pour contrer les effets néfastes de la prostitution de rue

Toutes les collectivités canadiennes ne souffrent pas au même degré des effets néfastes de la prostitution de rue. Nous avons appris au cours de notre étude que l'expérience des collectivités dépend, bien souvent, de l'incidence du phénomène ¹⁰⁷, des endroits où la prostitution de rue a cours ¹⁰⁸ et des relations qu'entretiennent les différents acteurs concernés par le phénomène : les personnes qui vendent des services sexuels, les résidents, les commerçants, les regroupements communautaires et les policiers.

Au cours de ses audiences, le Sous-comité a également pu constater les différentes approches adoptées par les collectivités pour tenter de contrôler les préjudices occasionnés par la prostitution ¹⁰⁹. Le Sous-comité a pris connaissance du fait que certaines collectivités dépendent grandement de l'intervention pénale ou punitive pour contrôler le phénomène sur leur territoire (par exemple les campagnes de dénonciation des clients ou encore la criminalisation des personnes qui se livrent à des activités de prostitution), alors que d'autres travaillent plutôt en collaboration

¹⁰⁶ Mémoire déposé au Sous-comité, 16 mars 2005.

¹⁰⁷ Certaines collectivités sont manifestement plus touchées par le phénomène de la prostitution de rue que d'autres, tout simplement parce qu'elles sont aux prises avec un nombre plus important de personnes qui vendent des services sexuels à partir de la rue.

¹⁰⁸ Les problèmes diffèrent selon que la prostitution de rue a cours dans des quartiers à vocation industrielle, commerciale ou résidentielle.

¹⁰⁹ Bien que les autorités régionales n'aient pas compétence en matière de droit pénal en vertu du paragraphe 91(27) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, ce sont les provinces qui en contrôlent l'application. Il faut voir par ailleurs que, dans le contexte provincial, les municipalités peuvent contrôler différentes formes de prostitution au moyen de règlements municipaux ou de mesures diverses — la réglementation de l'usage des rues, les permis d'exploitation, la réglementation des services liés à la prostitution et le zonage. Il s'ensuit des pratiques très variées selon les municipalités. Cette question fera l'objet d'une discussion au chapitre qui suit.

préféreront d'autres commerces qui ont l'avantage de se trouver dans un endroit plus paisible.

Certains commerçants confrontés à la problématique de la prostitution de rue ont plus de difficultés à embaucher et à retenir leurs employés en raison de leur emplacement et beaucoup doivent sacrifier temps et argent pour assurer la propreté des environs, notamment en ramassant des rebuts comme les seringues et les condoms souillés¹⁰².

Sur la base des témoignages que nous avons recueillis, il ressort que l'aspect le plus effrayant de la prostitution de rue est lié à la violence qui a cours dans le commerce de la drogue. Au dire de plusieurs des témoins, les guerres de territoire entre les membres du crime organisé ou encore les gangs de rue, les bagarres entre les personnes impliquées dans la prostitution et les revendeurs de drogue ou encore les comportements bizarres et agressifs de certaines personnes sous l'effet des drogues contribuent énormément à nourrir la peur et l'insécurité des résidents, des commerçants et des passants. Voici ce que nous ont dit des témoins à ce sujet :

[L]aspect le plus effrayant de la prostitution de rue réside dans les activités connexes liées à la drogue. Quand mes voisins regardent par la fenêtre et voient un sachet de drogue changer de main, ils craignent que les trafiquants les voient relever leur numéro de plaque et reviennent pour se venger¹⁰³.

La prostitution et la drogue sont inextricablement liées. Les alliées et venues des prostituées, de leurs clients et des narcotrafiquants rendent nos rues dangereuses. Vivre à côté d'une piquerie signifie devoir supporter cris et bagarres sur le trottoir jour et nuit. J'aimerais tous vous inviter un soir pour une ballade en voiture afin de suivre les clients qui se rangent sur le bord de la rue dès qu'ils voient une femme marcher dans la rue, peu importe son âge. C'est terrifiant, et beaucoup¹⁰⁴ de femmes de notre communauté n'osent plus sortir quand il fait noir¹⁰⁵.

Le commerce du sexe est directement lié au trafic de la drogue, aux gangs de rue, aux vols et autres activités illégales. La violence que cela engendre constitue une menace pour les résidents et les commerçants, car nous sommes les victimes indirectes de ces activités. Tous les matins, les commerçants doivent ramasser devant leur commerce et dans les rues voisines les vestiges des activités de la veille : préservatifs, seringues, bouteilles vides¹⁰⁵.

-
- 102 Voir, entre autres, le témoignage de Peter Rausch, directeur exécutif, Alberta Avenue Business Association, 31 mars 2005.
- 103 Shannon Ross Watson, témoignage devant le Sous-comité, 31 mars 2005.
- 104 Jeff Leiper, président de l'Association communautaire Hintonburg Inc. Ottawa, témoignage devant le Sous-comité, 23 mars 2005.
- 105 Peter Rausch, directeur exécutif, Alberta Avenue Business Association, 31 mars 2005.

que posent pour leur santé et celle de leurs enfants les condoms et les seringues dans les lieux publics et privés. Pour éviter le pire, plusieurs ne laisseront pas leurs enfants jouer sur leur pelouse ni marcher pour se rendre à l'école ou encore à l'arrêt d'autobus.

Dans toutes les collectivités que nous avons visitées, nous avons pu observer que les femmes qui habitent et fréquentent les quartiers touchés par la prostitution de rue sont souvent harcelées par d'éventuels clients de la prostitution, ce qui constitue un élément additionnel qui alimente la peur et l'insécurité et qui a souvent pour conséquence de modifier leur façon d'agir, comme en témoignent les propos tenus par plusieurs résidentes de Montréal.

[[La prostitution a un impact négatif très fort sur les femmes qui habitent et qui fréquentent ces quartiers. Les femmes qui sont dans un quartier où il y a beaucoup de prostitution de rue essaient d'être transparentes. Elles marchent la tête baissée, elles marchent vite et elles ne s'arrêtent pas. Cette façon de vivre n'est pas très intéressante¹⁰⁰.

Être une femme dans un quartier où des prostituées racolent signifie marcher vite, baisser la tête, essayer d'être transparente. Quand je circule dans la rue, je fais bien attention de marcher vite et de regarder par terre, je n'ai pas envie de me faire embêter¹⁰¹.

Ce problème de harcèlement se serait aggravé, selon certains témoins, suite à l'éparpillement des personnes prostituées, amenées, de plus en plus, à travailler loin l'une de l'autre afin d'éviter les arrestations. Étant plus difficilement identifiables, les clients confondraient et importuneraient plus souvent les passantes, les confondant avec des personnes prostituées.

Il semblerait par ailleurs que certains hommes qui fréquentent des quartiers touchés par la prostitution ou qui y résident modifient eux aussi leur façon d'occuper l'espace par crainte de se voir harcelés par des personnes prostituées, bien que cette situation semble beaucoup moins fréquente que le harcèlement dont sont victimes les femmes qui habitent ou fréquentent les quartiers confrontés à la prostitution de rue. Un résident nous a dit, par exemple, ne plus attendre sa femme dans la voiture pendant qu'elle faisait les courses depuis que des femmes s'étaient introduites à quelques reprises dans sa voiture pour lui offrir des services sexuels contre rémunération.

Pour les commerçants, la prostitution de rue a souvent pour conséquence une réduction de l'achalandage. Par crainte de se voir harcelées par des clients ou des personnes prostituées, ou encore après avoir été victimes de ce genre de harcèlement, des personnes choisissent de ne pas entrer dans les commerces ou

100

Agnès Connat, membre, Association des résidents et résidentes des faubourgs de Montréal, témoignage devant le Sous-comité, 16 mars 2005.

101

16 mars 2005.
Association des résidents et résidentes des faubourgs de Montréal, mémoire déposé au Sous-comité,

- 97 Valérie Boucher, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.
- 98 Cristina Basualdo, vice-présidente, Alberta Avenue Neighbourhood Patrol, témoignage devant le Sous-comité, 31 mars 2005.
- 99 Voir notamment le témoignage de Dennis St. Aubin, membre du comité d'organisation, Dickens Community Group, témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

Les condoms et seringues souillées jonchant les rues, les parcs, les cours d'école et même les terrains privés contribuent tout autant à rendre difficile la coexistence des résidents, des commerçants et des personnes prostituées.⁹⁹

Plusieurs des résidents que nous avons rencontrés nous ont dit craindre les risques d'autant plus agaçants pour les résidents que la prostitution de rue fonctionne à toute heure du jour et de la nuit.

Nombre de préjudices sont associés à la prostitution de rue. Pour les résidents des quartiers touchés par le phénomène surtout, mais aussi pour ceux qui les fréquentent et pour les commerçants qui y ont pignon sur rue, la prostitution de rue occasionne une augmentation du bruit qui est en lien avec l'intensification de la circulation routière et les altercations plus ou moins fréquentes entre les clients, les revendeurs de drogues et les personnes prostituées. Ces inconvénients sont

le vis dans une collectivité où des victimes sont privées de liberté et de sécurité. Les résidents, notamment des femmes et des enfants, qui exercent leur droit de marcher dans leur collectivité sont exposés au va-et-vient de clients, se font solliciter pour des activités sexuelles, voient des prostituées et des clients en train de s'adonner à des activités sexuelles dans des automobiles, à la vue de tous, des prostituées qui s'exposent de façon indécente, des seringues et des condoms usagés, et parfois des agressions ou des vols. Ils sont frustrés et ont peur.⁹⁸

La prostitution de rue comporte son lot de conséquences, peu importe l'endroit où elle se manifeste. Nous avons appris au cours de notre examen que c'est lorsque le phénomène pénètre les secteurs à vocation résidentielle que ses effets sur les collectivités semblent les plus nuisibles, et ce particulièrement pour les résidents contraints de vivre avec le phénomène jour et nuit. Les résidents de ces quartiers ont souvent peur et se sentent frustrés, tel que l'a noté lors de son témoignage une résidente de l'Alberta :

1. Ce que nous avons appris des effets de la prostitution de rue

B. LES PRÉJUDICES ASSOCIÉS À LA PROSTITUTION DE RUE

Personnellement, j'ai été travailleuse du sexe pendant quelque temps. Je travaille avec les femmes depuis maintenant huit ans, dont quatre ans à Stella. Je ne suis brisée intérieurement ni par mes clients ni par le type de travail que j'ai fait. Ce qui me fait mal, par contre, c'est la stigmatisation. C'est la façon dont on parle de moi comme d'une personne dégradée, comme d'une personne qui était consentante, mais pas tout à fait consentante parce qu'elle était aliénée. Je ne savais pas j'étais aliénée, mais je l'étais, paraît-il. Donc, j'ai dit oui, mais dans le fond, mon oui ne voulait rien dire. Cela me fait beaucoup plus mal que le travail que j'ai fait, avec ses bons et ses mauvais côtés. C'est évident.⁹⁷

sexualité humaine et en faisant des relations intimes un produit que l'on peut vendre ou acheter [...] on fait en sorte que les relations qui devraient être des actes d'amour et d'intimité sexuelle font l'objet de transactions commerciales sans le moindre engagement à court ou à long terme de la part des personnes qui se livrent à ces activités. La prostitution est nocive pour tous ceux qui y prennent part, autant sur le plan physique que sur le plan émotif.⁹⁵

Les tenants de cette approche voient également des effets dévastateurs dans l'acte prostitutionnel pour les personnes qui s'y livrent. Au dire de Yolande Geadah, les femmes et les hommes qui vendent des services sexuels participent à « une activité qui démolit de l'intérieur ». Une activité qu'elle compare à un « lent suicide »⁹⁶.

Une perspective qualifiée de moralisatrice

Tout au long de l'examen du Sous-comité, cette façon de concevoir la pratique prostitutionnelle a été fortement contestée par nombre de personnes se livrant à la prostitution, de chercheurs et d'intervenants. Ces témoins ont qualifié ce discours de moralisateur. Ils ont soutenu qu'il n'y a rien en soi de violent à échanger un service sexuel contre rémunération. Ils étaient plutôt d'avis, nous le verrons en détail au chapitre cinq du rapport, que ce qui rend la pratique de la prostitution dangereuse, c'est la stigmatisation des personnes qui y participent et le contexte juridique qui en entoure la pratique.

La plupart des personnes que nous avons rencontrées qui se livraient à la prostitution ont refusé l'étiquette de victime tout autant que la description de leur « travail » — puisque c'est ainsi qu'elles considéraient la prostitution — comme étant un travail aliénant, violent en soi, et relevant de l'oppression des femmes par les hommes. Elles nous ont rappelé que toutes les femmes ne conçoivent pas la sexualité de la même manière et que certaines ne voient rien de dégradant dans l'activité sexuelle sans intimité et sans amour. Voici ce que nous a dit à ce propos, Valérie Boucher, qui travaille pour l'organisation Stella à Montréal :

Effectivement, le travail du sexe touche très intimement à la sexualité. C'est très difficile pour les femmes et pour une partie de la population d'imaginer que certaines femmes voient la sexualité de façon différente. Pour beaucoup de femmes, cependant, le sexe n'est pas quelque chose qu'il faut absolument partager dans l'intimité et dans l'amour, sans quoi on est dégradée.

⁹⁵ Peter Veenendall, coordonnateur de recherche pour la Reformed Perspective Foundation, témoignage devant le Sous-comité, 1^{er} avril 2005.

⁹⁶ Yolande Geadah, auteure et chercheure indépendante, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

femme prostituée mais sur les femmes en général. À leur avis, permettre que des adultes échangent des services sexuels contre rémunération, peu importe s'ils le font de plein gré et en toute connaissance de cause, équivaut à renforcer l'idée que le corps des femmes est une marchandise monnayable. Voici notamment ce qu'a soutenu à ce propos Madeline Boscoe, coordonnatrice de la Women's Health Clinic à Winnipeg :

[l]égitimer la prostitution renforce l'idée que les femmes et leur corps sont des marchandises. Et cela, à son tour, renforce la stigmatisation de toutes les femmes et nuit à [leur] rôle dans la société et à [leurs] droits à l'égalité⁹¹.

Les extraits de témoignages suivants offrent des exemples de cette perspective selon laquelle la prostitution porte atteinte à la dignité humaine des femmes, des hommes et des enfants en faisant de leur corps une marchandise sujette à une transaction commerciale :

La prostitution est un phénomène dommageable par lequel un corps humain est livré contre rémunération au plaisir sexuel d'un client. C'est une activité dégradante et déshumanisante. C'est une atteinte à la dignité humaine. La prostitution a de nombreux effets dommageables pour les prostituées, pour leurs clients et pour leur famille. Étant donné qu'une prostituée vend du sexe en tant que service à un client, c'est la dignité des femmes et des hommes qui est atteinte⁹².

Il nous faut apprendre et comprendre que la prostitution est une violence sexualisée faite par des hommes [...] (que) le processus par lequel une prostituée finit par se voir comme un produit et une marchandise est la pire forme imaginable de déshumanisation et que la prostitution sous toutes ses formes est une agression sexuelle⁹³ contre toutes les femmes et une violation de leurs droits fondamentaux.

La prostitution porte atteinte à la dignité humaine en déformant la sexualité et en faisant de l'intimité sexuelle une marchandise. Elle nuit à ses participants sur les plans physique et affectif⁹⁴.

Il n'y a rien dans les activités liées à la prostitution qui respecte la dignité humaine ou la valeur de l'être humain. Bien au contraire, en faussant la

91

Madeline Boscoe, Women's Health Clinic, témoignage devant le Sous-comité, 1^{er} avril 2005. Mentionnons que Michèle Roy, porte parole du Regroupement québécois des Centres d'aide et de lutte contre les agressions à caractère sexuel a elle aussi tenu des propos semblables lors de sa comparution. Elle a soutenu : « Il n'y a pas que les personnes vivant de la prostitution qui sont concernées par la prostitution ou qui en sont affectées. Le viol, on l'a dit, a un effet non seulement sur les femmes qui en sont victimes, mais sur l'ensemble des femmes, ne serait-ce qu'à cause de la crainte qu'éprouvent beaucoup de femmes, crainte qui les empêche de se déplacer et de choisir des activités comme elles le veulent, car elles ont peur de faire face à des situations potentielles de viol. De la même façon, la prostitution affecte l'ensemble des femmes, crée des modèles sociaux sur le plan de la sexualité et des rapports entre les gens. » 7 février 2005.

92

Gwendolyn Landolt, vice-présidente, Real Women of Canada, témoignage devant le Sous-comité, 14 février 2005.

93

Jacqueline Lynn, chercheure, témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

94

Janet Epp Buckingham, directrice de la section lois et politique publique à l'Alliance évangélique du Canada, témoignage devant le Sous-comité, 16 février 2005.

CHAPITRE TROIS : LA PROSTITUTION ET SES EFFETS

Tous les témoins rencontrés dans le cadre de l'examen du Sous-comité ne s'entendent pas sur les préjudices occasionnés par la pratique de la prostitution. Les points de vue s'inscrivent dans un continuum qui va de ceux qui voient un acte de violence envers toutes les femmes, jusqu'à ceux qui estiment que l'échange de services sexuels entre adultes consentants ne pose en soi aucun problème. Les derniers partent du principe que ce n'est pas l'acte de prostitution qui menace la collectivité mais bien les activités criminelles de certaines personnes qui y participent, notamment celles qui exploitent des femmes et des enfants à des fins de prostitution, ou encore qui adoptent des comportements qui ont des effets néfastes sur le milieu, comme le fait de troubler la paix et de harceler les résidents d'un quartier.

Mais tous les témoins ont reconnu les ennuis que la prostitution de rue entraîne pour les résidents des quartiers qui y sont confrontés, les commerçants qui ont pignon sur rue de même que les personnes qui doivent les fréquenter quotidiennement pour se rendre au travail, à l'école, à la garderie, etc.

Les témoignages que nous avons recueillis de la part de résidents, de commerçants et de groupes communautaires directement touchés par la prostitution de rue suggèrent que les problèmes associés au phénomène sont souvent liés au fait qu'un certain nombre de personnes qui se livrent à la prostitution de rue sont confrontées à des problèmes multiples, dont la consommation abusive de drogues, l'itinérance et la maladie mentale. Les nuisances associées à la prostitution de rue sont les cris et les bagarres, les comportements injurieux, le harcèlement de la part des clients, les condoms et les seringues souillés jonchant sur la voie publique, le bruit, etc.⁹⁰

Ce chapitre traite des effets de la pratique prostitutionnelle sur les personnes qui s'y livrent, les femmes en général et les collectivités confrontées à la prostitution de rue. On y présente les points de vue qu'ont partagés avec le Sous-comité un grand nombre de personnes directement touchées par la prostitution de rue de même que celui de chercheurs et d'intervenants qui ont traité, de façon plus générale, des effets de la pratique prostitutionnelle pour les femmes, les familles et la collectivité.

A. LA PROSTITUTION ET SES EFFETS SUR LES FEMMES ET LA COLLECTIVITÉ EN GÉNÉRAL

Certains chercheurs et intervenants ont également fait valoir l'importance de reconnaître la prostitution comme une violence dirigée non pas seulement sur la

90 Il convient de noter que peu de résidents et de commerçants ont discuté des autres formes de prostitution qui ont cours à l'abri des regards.

En conséquence, la Chambre des communes a adopté le projet de loi C-49 en novembre 2005⁸⁸. Ce projet de loi a modifié le *Code criminel* par la création de nouvelles infractions et l'introduction de diverses modifications ayant pour but de prévenir ce crime odieux, de mieux protéger les victimes et de faciliter la poursuite des auteurs de la traite⁸⁹.

Le projet de loi C-49 est venu combler une lacune importante dans nos lois en introduisant pour la première fois des dispositions visant à protéger spécifiquement les droits des victimes de la traite. Plus récemment, en juin 2006, l'adoption du programme de permis temporaires pour les victimes de la traite est venue faciliter l'accès des victimes à divers services essentiels visant la promotion de leur santé et de leur sécurité. On peut s'attendre à ce que les permis faciliteront le témoignage des victimes et, du coup, la poursuite des exploités. Le nouveau programme permet aux agents d'immigration de délivrer aux victimes de la traite des permis de séjour temporaire. Les détenteurs de ces permis sont exemptés des frais de traitement et sont admissibles à des conseils d'ordre médical et social, ainsi qu'à d'autres soins de santé couverts par le Programme de santé interimaire.

⁸⁸ Le projet de loi C-49 faisait suite à un engagement pris par le gouvernement le 5 octobre 2004, à l'occasion du discours du Trône ouvrant la première session de la trente-huitième législature, p. 12. Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.pm.gc.ca/tra/sft-ddt.asp>.

⁸⁹ Aux termes de ce projet de loi, la traite des personnes comprend le recrutement, le transport ou l'hébergement de victimes à des fins d'exploitation dans le milieu de la prostitution ou pour le travail forcé.

grandes composantes, soit la coordination, les instruments législatifs et réglementaires, la recherche⁸⁵ et l'analyse de même que les communications et la sensibilisation du public.

G. QUE SAVONS-NOUS DE LA TRAITE DES PERSONNES (ET DE L'EXPLOITATION D'ILLÉGAUX) À DES FINS DE PROSTITUTION?

Le phénomène de la traite des personnes s'est imposé sur la scène internationale dans les années 90. La prolifération d'écrits sur le sujet constitue l'un des signes tangibles de la préoccupation grandissante à l'égard de ce phénomène que l'on qualifie souvent de « nouvelle forme d'esclavage à l'échelle mondiale », de même que « d'activité criminelle qui connaît la plus forte croissance à l'échelle internationale »⁸⁶.

Les Nations Unies estiment que plus de 700 000 personnes sont victimes de la traite dans le monde chaque année. Cette activité produirait, selon l'ONU, 10 milliards de dollars US à l'échelle mondiale⁸⁷.

Même si on ne dispose pas de toute l'information nécessaire au Canada pour mesurer l'étendue de ce problème à l'échelle nationale, il est évident que la traite des personnes joue un rôle dans le milieu de la prostitution et que les personnes qui en sont victime comptent parmi les plus vulnérables du milieu. À la lumière des témoignages entendus, les victimes de la traite courent plus de risques liés à leur santé et à leur sécurité. Certaines personnes profitent de leur vulnérabilité, en sachant qu'elles ne vont pas se plaindre de crainte d'être expulsées. Les victimes de la traite et les immigrants illégaux exploités dans la prostitution sont aussi particulièrement vulnérables parce que leur statut juridique leur interdit souvent l'accès aux soins de santé et aux services sociaux.

85 Notons que le Centre canadien de la statistique juridique de Statistique Canada a entrepris en 2001 l'élaboration d'un outil de cueillette de données policières à l'échelle nationale portant sur les activités des organisations criminelles. Certaines données seront disponibles en 2006 par l'entremise de la déclaration DUC 2.2, qui, depuis 1988, permet au CCSJ de recueillir des données nationales sur le crime organisé. Le Canada sera le premier pays au monde à recueillir des données nationales sur le crime organisé. Pour plus d'information, consulter l'article de Lucie Ogrodnik, « Le recensement du crime organisé », *Gazette*, Gendarmerie royale du Canada, vol. 66, no 44, 2004. Disponible à l'adresse Internet suivante : http://www.gazette.gc.ca/articlerm-grc.gc.ca/article-fr.html?category_id=55&article_id=81.

86 Irwin Cotler, *Le ministre de la Justice dépose un projet de loi sur la traite des personnes*, Communiqué, Ministère de la Justice, 12 mai 2005. Disponible à l'adresse Internet suivante : http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2005/doc_31482.html.

87 Ministère de la Justice Canada, *La traite des personnes : une brève description*, 12 mai 2005. Disponible sur le site Internet du ministère à l'adresse suivante : http://canada.justice.gc.ca/fr/news/nr/2005/doc_31486.html.

Richard Poulin a lui aussi défendu ce lien qu'il considère très fort sur la base de recherches menées à l'étranger :

L'attitude est de considérer les prostituées comme les victimes d'un système de prostitution qui est aujourd'hui à la fois mondial et national et qui est lié au crime organisé, ce qui est très bien connu des forces policières. Tous les rapports d'Europol et d'Interpol le montrent très bien, les rapports américains aussi : le lien est très fort.⁸²

Or, très peu de personnes qui se livraient à des activités de prostitution ont soutenu devant notre Sous-comité que le crime organisé était un élément central du milieu de la prostitution adulte. Ce furent également les propos qu'ont tenus plusieurs intervenants et porte-parole qui travaillaient de près avec ces personnes et nombre de chercheurs intéressés par la question. Frances Shaver, par exemple, a soutenu lors de sa comparution que :

[r]ien ne permet de croire que le crime organisé est impliqué [dans la prostitution]. C'est d'ailleurs la conclusion du Comité Fraser il y a plus de 20 ans... Je ne suis au courant d'aucune étude indiquant que les criminels organisés y jouent un rôle important⁸³.

La professeure Colette Parent a elle aussi posé un regard critique sur cette tendance à associer la prostitution au crime organisé. Elle a souligné :

L'association que l'on fait entre le crime organisé et la prostitution est, à mon avis, surfaite. Je ne dis pas qu'il n'y a jamais aucun lien entre les deux, mais dans les recherches que nous avons menées, nous n'avons pas noté une présence marquée du crime organisé. Je ne pourrais absolument pas affirmer cela⁸⁴.

Bien que les témoignages entendus par le Sous-comité ne permettent pas de confirmer nécessairement le lien que plusieurs ont proposé entre crime organisé et prostitution adulte, les préoccupations concernant l'implication du crime organisé sont sérieuses et importantes et elles méritent qu'on s'y attarde davantage.

Le Sous-comité appuie donc les efforts déployés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour tenter d'améliorer la lutte au crime organisé. Mentionnons qu'en 1998, les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la justice ont reconnu officiellement la nécessité d'un effort concerté de lutte contre le crime organisé de la part des gouvernements et des organisations d'application de la loi en signant la *Déclaration conjointe sur le crime organisé*. En 2000, ils ont reconnu la lutte au crime organisé comme étant une priorité nationale en adoptant le *Programme national de lutte contre le crime organisé*, lequel comporte quatre

82 Richard Poulin, professeur au département de sociologie, Université d'Ottawa, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

83 Frances Shaver, professeur au département de sociologie et d'anthropologie, Université Concordia, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

84 Colette Parent, professeure au département de criminologie, Université d'Ottawa, témoignage devant le Sous-comité, 9 mars 2005.

Le cliché hollywoodien du proxénète qui se tient au coin de la rue et attend que la prostituée vienne lui remettre l'argent ne correspond pas à la réalité du centre-ville de Toronto. Je le répète, le proxénète des prostituées qui travaillent dans les rues du centre-ville de Toronto, c'est la drogue elle-même, le crack⁷⁷.

F. QUEL RÔLE LE CRIME ORGANISÉ JOUE-T-IL DANS LA PROSTITUTION?

Un sondage réalisé dans les années 1980 pour le compte du Comité Fraser avait révélé que 60 p. 100 des répondants considéraient le crime organisé comme étant un élément central de la prostitution. Cette perception n'avait toutefois pas été confortée par les informations recueillies par ce dernier aux fins de son étude. Le Comité Fraser concluait ainsi : « Sur la base des autres informations dont nous disposons, il nous faut conclure que le public se trompe⁷⁸. » Dans une autre section du rapport, le Comité soulignait par ailleurs :

[...] rien ne prouve qu'il y ait un lien entre la prostitution et le crime organisé. Autrement dit, il n'existe pas d'organisation à grande échelle qui recrute, contrôle ou déplace, de façon très organisée, les femmes et les hommes à l'intérieur de réseaux de prostitution. Bien sûr, certaines prostituées de rue sont sous la coupe de souteneurs et certaines prostituées de luxe dépendent d'entremetteuses pour lesquelles elles travaillent, mais ce type d'organisation fonctionné à petite échelle et les opérations sont indépendantes d'une ville à l'autre⁷⁹.

Dans le cadre de notre examen des lois en matière de prostitution, cette association entre crime organisé et prostitution a été faite à plusieurs reprises⁸⁰. De nombreux témoins ont signalé l'implication du crime organisé dans le milieu de la prostitution au Canada et à l'étranger. C'est ainsi que Yolande Geadah, chercheure et auteure du livre *La prostitution : Un métier comme un autre* a souligné au cours de son témoignage :

[...] toutes les études faites au niveau international, dans tous les pays, reconnaissent que le crime organisé contrôle l'industrie du sexe, y compris toujours le crime organisé qui a la haute main sur l'industrie. Il y a deux raisons à cela : d'une part, c'est très profitable, et d'autre part, cela lui permet de faire du blanchiment d'argent⁸¹.

⁷⁷ Témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.
⁷⁸ Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution, volume 2, 1985, p. 428.
⁷⁹ *Ibid.*, p. 408-409.
⁸⁰ Voir entre autres les témoignages de Lee Lakeman de l'Association canadienne des centres contre les agressions sexuelles, Richard Poulin de l'Université d'Ottawa, Yolande Geadah, Janice Raymond de la Coalition Against Trafficking in Women, Surintendant principal Frank Ryder de l'Association canadienne des chefs de police, Gwendolyn Landoit de la REAL Women of Canada, Melissa Farley de la Prostitution Research and Education ou encore Jacqueline Lynn.
⁸¹ Yolande Geadah, chercheure et auteure indépendante, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

E. QUE SAVONS-NOUS DES PROXÉNÈTES ET DES PERSONNES QUI VIVENT DES FRUITS DE LA PROSTITUTION?

Le *Code criminel* définit comme un « entremetteur » quiconque tient un commerce de prostitution ou vit des gains de la prostitution. Il s'agit en fait d'une définition plus large que l'image que l'on a généralement du proxénète, c'est-à-dire une personne qui exploite une ou plusieurs personnes par la prostitution sous la contrainte. D'après les témoins entendus, il existe différents types de proxénétisme, selon le genre de relations entretenues (coercitives, d'affaires, romantiques, amicales, etc.).

La différence entre cette définition plus générale de l'entremetteur et celle, plus étroite, d'un proxénète peut expliquer certaines des contradictions qui ressortent des témoignages recueillis par le Sous-comité sur cette question. Par exemple, les chiffres élevés mentionnés par Richard Poulin, selon lequel « entre 85 et 90 p. 100 des personnes prostituées en Occident sont sous la coupe d'un proxénète⁷⁴ », et Aurélie Lebrun, qui affirme qu'une grande partie des personnes qui se prostituent travaillent pour un proxénète⁷⁵, pourraient s'expliquer par l'emploi de la définition plus large d'un entremetteur.

Dans les observations qui suivent, le Sous-comité utilise le terme « proxénétisme » pour rendre l'image traditionnelle du mac, celui qui exerce un pouvoir de coercition, et non pour désigner l'ensemble plus vaste des activités qu'englobe la définition d'un entremetteur dans le *Code criminel*.

Le public croit généralement que les adultes qui se livrent à des activités de prostitution y sont forcés par une tierce personne. Pourtant, selon les témoignages recueillis lors de notre examen, les personnes qui sont retenues contre leur volonté par une tierce personne dans la prostitution sont loin de représenter la majorité, du moins en ce qui a trait à la prostitution adulte sur laquelle a porté l'étude du Sous-comité. Dans son témoignage devant le Sous-comité, Deborah Brock, professeure au département de sociologie de l'Université York, a signalé que la plupart des recherches canadiennes remettent en doute cette association quasi automatique entre le proxénète et l'adulte qui s'adonne à la prostitution :

[Une grande partie de la recherche — par exemple, les travaux de John Lowman, de Fran Shaver, et d'autres partout au pays — indique que le rôle des proxénètes en prostitution est peut-être exagéré et que la majorité des femmes, en fait, exercent ce métier de façon indépendante⁷⁶.

Au cours de notre examen, des policiers ont noté que c'est plus souvent une dépendance à la drogue qu'un proxénète qui pousse des personnes à se prostituer sur la rue. Voici ce que nous a dit à ce sujet le détective Howard Page du Service de police de Toronto :

⁷⁴ Témoignage devant le Sous-comité, 30 mai 2005.

⁷⁵ Témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.

⁷⁶ Deborah Brock, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

acheter les services d'une personne prostituée. Les témoignages de personnes sans payer, à cette forme de rapport intime, et ce pour plusieurs raisons (ces personnes peuvent être victimes d'un handicap important, avoir de la difficulté à socialiser, etc.).

Les témoignages entendus suggèrent aussi qu'il n'y a pas un type de client mais bien une diversité de genres. Melissa Farley, chercheure à l'emploi de l'organisme Prostitution Research and Education, note « qu'il n'y a pas de profil type du client moyen. L'âge des hommes varie de 14 à 80 ans; ce sont des hommes de tout âge; ce sont des hommes de toute race et de toute origine ethnique; ce sont des hommes qui exercent toutes sortes de professions⁷¹ ». Sur la base d'entrevues réalisées avec 64 clients de la prostitution, l'anthropologue Rose Dufour a noté que deux tiers des clients avaient été ou étaient mariés au moment des entrevues, environ le tiers étaient célibataires et la moitié pères de famille. Elle a aussi noté que près de 40 p. 100 des clients étaient à la recherche d'un rapport de domination dans la prostitution.

Les témoignages sur cette question indiquent que la majorité des clients ne sont pas des hommes violents. Des témoins ont noté que « bon nombre des clients des prostituées, leurs clients réguliers, sont bons pour elles. Ils paient. Ils en prennent soin »⁷².

Enfin, les recherches du professeur Lowman suggèrent qu'il existe des différences importantes entre les clients de la prostitution de rue et ceux qui utilisent les services de prostitution hors-rue. Selon Lowman, l'anonymat que permet la prostitution de rue fait en sorte que les clients violents et abuseurs choisissent cette forme de prostitution plutôt que les autres. Il a noté que les clients qui veulent abuser d'une personne prostituée savent pertinemment que le risque d'être vu et, par conséquent, dénoncé est plus grand avec la prostitution qui a cours dans les établissements et par l'entremise d'agences. Voici les propos qu'il a tenus à ce sujet :

Si un homme est un prédateur misogyne qui cherche à faire souffrir les femmes, il va se diriger vers la prostitution de rue où il est impossible de le trouver, où il passe inaperçu, où il ne risque pas d'être vu, enfin ce genre de situation⁷³.

71

Témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

72

Jeannine McNeil, directrice exécutive, Stepping Stone, 17 mars 2005.

73

John Lowman, professeur au département de criminologie de l'Université Simon Fraser, témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.

La violence à l'endroit des personnes prostituées tient également au fait que certains policiers ne prennent pas aux sérieux la violence dont elles sont victimes, considérant bien souvent que cette violence est inhérente à la pratique prostitutionnelle et que toute personne qui s'adonne à ce genre d'activités ne devrait pas s'étonner d'être maltraitée⁶⁶. Une intervenante chez Cactus Montréal, Darlène Palmer, a fait cette observation :

Il arrive que des femmes viennent à moi et me disent avoir discuté avec un policier d'une blessure ou d'un mauvais client se trouvant alors sur les lieux, pour se faire dire par le dit policier : « Ma chérie, ça fait partie de la game⁶⁷ ». Non, ça ne fait pas partie de la game.

Lors de sa comparution, Renée Ross, présidente du programme Stepping Stone à Halifax, a tenu à souligner l'attitude variable des membres du service de police d'Halifax :

Nous avons aussi appris que la majorité des personnes prostituées ne rapportent pas les agressions dont elles sont victimes de peur de ne pas être prises au sérieux, d'être jugées ou encore d'être criminalisées pour avoir participé à des activités de prostitution.

D. QUE SAVONS-NOUS DES CLIENTS DE LA PROSTITUTION?

Nous savons très peu de choses sur les clients de la prostitution, sinon qu'il s'agit majoritairement d'hommes⁶⁹. Peu d'études ont porté sur ce sujet au Canada. Lors de l'examen du Sous-comité, seulement quelques témoins, dont Rose Dufour, John Lowman et Richard Poulin, ont présenté des données à ce sujet.

Dans son témoignage, Richard Poulin a noté que de 10 à 15 p. 100 des hommes en Amérique du Nord achètent des services sexuels⁷⁰. Selon John Lowman, qui étudie les clients de la prostitution depuis les années 1990, ces derniers ne recherchent pas tous une relation sexuelle puisque de 15 à 20 p. 100 d'entre eux seraient à la recherche d'affection. Il a noté que ce serait davantage le besoin d'être touchés, d'avoir des relations de camaraderie, qui les amènerait à

⁶⁶ Voir notamment Groupe de recherche STAR, *La sécurité et le bien-être des travailleurs et travailleuses du sexe*, mémoire présenté au Sous-comité, juin 2005.

⁶⁷ Témoignage devant le Sous-comité, 16 mars 2005.

⁶⁸ Témoignage devant le Sous-comité, 17 mars 2005.

⁶⁹ Selon les témoignages recueillis, il y aurait de plus en plus de femmes et de couples qui utiliseraient les services de personnes prostituées.

⁷⁰ Richard Poulin, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

Dans son étude, le Sous-comité a appris que beaucoup de policiers, surtout ceux qui font partie des escouades locales de la moralité, sont sensibles au mode de vie des personnes prostituées. En fait, de nombreuses personnes qui vendent leurs services sexuels ont dit au Sous-comité qu'elles avaient une bonne relation avec ces policiers.

Cependant, d'autres témoignages ont mis en évidence les relations difficiles qui peuvent exister entre les personnes prostituées et les policiers. Selon des témoins rencontrés, il arrive même que des policiers les agressent physiquement⁶³. Voici ce que Maggie deVries a soutenu lors de son témoignage en évoquant l'expérience de sa sœur Sarah avec certains policiers du secteur est du centre-ville de Vancouver :

Je crois que ce sont les médias qui contribuent le plus à [la stigmatisation] en employant le genre de termes qu'ils emploient et qui équivalent pour nous, honnêtement, à de la propagande haineuse. Ce n'est pas en parlant de « pute camée » qu'on invite le grand public à faire preuve de compassion à l'égard de ces personnes. Il y a aussi les images. On emploie presque toujours les pires photos qui existent de ces personnes. Ne me faites pas croire qu'il n'y aurait pas une photo d'école ou une photo plus jolie. Non, on publie toujours la photo signalétique, prise quand la personne est à son plus bas. C'est en publiant des photos comme cela qu'on amène les gens à se demander pourquoi il faudrait tenter de sauver ces personnes. Si on publiait plutôt la photo d'école d'une prostituée ou une photo la montrant avec sa famille ou ses enfants, on donnerait une impression différente de celle qu'on aurait en voyant la photo prise lors de son arrestation⁶².

Elle m'a relaté toutes sortes d'expériences qu'elle a vécues avec la police. Il s'agit d'agents de police en particulier — non pas de la police en général, mais d'agents de police — qui l'avaient battue. C'est le genre d'histoire que j'entends sans cesse chez les travailleuses du sexe de Vancouver, des femmes qui ont connu la violence aux mains d'agents de la police. Ce n'est pas quelque chose qui s'est produit une fois ou deux, c'est quelque chose dont elles sont régulièrement victimes, à des moments différents et avec des agents de police différents⁶⁴.

Cette violence a également été documentée par la Pivot Legal Society dans un rapport intitulé *To Serve and Protect: A Report on Policing in Vancouver's Downtown Eastside*. Ce rapport documente des actes de violence qui auraient été commis par des membres du service de police du secteur est du centre-ville de Vancouver à l'endroit de 50 personnes qui pratiquaient la prostitution dans ce secteur en 2002⁶⁵.

⁶² Témoignage devant le Sous-comité, 29 mars 2005.

⁶³ Voir entre autres les témoignages de la Pivot Legal Society, de Maggie deVries et de Renée Ross, du programme Stepping Stone à Halifax.

⁶⁴ Témoignage devant le Sous-comité, 16 février 2005.

⁶⁵ Ce document est accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.pivotlegal.org/>.

de l'impact des lois sur la pratique de la prostitution fera l'objet d'une discussion en profondeur au chapitre cinq.

(b) L'expérience de la violence selon les données fondées sur des entretiens avec des personnes pratiquant la prostitution

Les études fondées sur des entretiens en profondeur avec des personnes impliquées dans la prostitution font aussi largement état de la violence dirigée à l'endroit des personnes prostituées. Selon certaines recherches, les agressions de toutes sortes, y compris les agressions sexuelles, seraient chose courante chez ceux et celles qui se livrent à des activités de prostitution, particulièrement ceux qui pratiquent à partir de la rue. Les résultats d'une enquête réalisée à Vancouver ont révélé que les trois quarts des personnes interrogées avaient été victimes d'un acte de violence au cours des six mois ayant précédé l'enquête⁵⁸.

Les connaissances se rapportant à la violence dirigée envers les personnes qui se livrent à la prostitution hors-rue sont beaucoup moins développées. Ces personnes, nous l'avons vu, sont souvent invisibles, plus difficile d'accès pour la recherche conventionnelle. Au dire des témoins, il semblerait néanmoins que les personnes qui pratiquent de telles activités font face, de façon générale, à moins de violence⁵⁹.

Pour ceux et celles qui pratiquent à partir de la rue, les insultes et le harcèlement provenant du public, de commerçants ou encore de policiers sont des réalités quotidiennes⁶⁰. La stigmatisation des personnes qui se livrent à la prostitution les expose à une variété de formes de violence. Les considérant bien souvent comme des criminel(le)s et comme des citoyens et citoyennes de seconde classe, certains se croient autorisés à les humilier, à les harceler, à leur jeter des objets, ou encore à abuser d'eux physiquement.

Au dire de certains témoins, les médias contribuent grandement à cette stigmatisation⁶¹. Les propos de Kyla Kaun, directrice des relations publiques de la société PEERS (Prostitutes Empowerment Education and Resource Society) de Vancouver, résument bien le sentiment qu'ont partagé avec nous plusieurs personnes qui vendaient des services sexuels :

58 John Lowman et L. Fraser, *Violence Against Persons Who Prostitute: The Experience in British Columbia*, Direction générale de la recherche, de la statistique et de l'évaluation, ministère de la Justice, 1995.

59 Voir, par exemple, les témoignages de Frances Shaver, Colette Parent, John Lowman, Leslie Anne Jeffrey et de nombreuses personnes qui se livrent à la prostitution.

60 Il est important de reconnaître que les collectivités sont victimes elles aussi des activités liées à la prostitution. Le but premier du Sous-comité est de trouver un juste équilibre afin de causer le moins de tort possible aux collectivités et aux personnes qui se livrent à la prostitution. Le chapitre 3 traite plus longuement de la question des ravages causés dans les collectivités par la prostitution.

61 Voir, par exemple, les témoignages de Cherry Kingsley, Nick Ternette, Jen Clamen et Kyla Kaun. Il est important de savoir que cette question a été soulevée à maintes reprises pendant les audiences à huis clos avec des personnes qui se livraient à des activités de prostitution.

métropolitaines suivantes : Vancouver, Edmonton, Toronto, Montréal, Winnipeg et Ottawa-Gatineau⁵⁷.

Cette violence extrême à l'endroit des personnes qui se livrent à des activités de prostitution intéresse également le criminologue John Lowman, de l'Université Simon Fraser, qui a procédé à la compilation de données relatives aux homicides perpétrés contre des personnes prostituées en Colombie-Britannique de 1960 à 1999. Notons que contrairement à la compilation du CCSJ, les données d'homicide compilées par le professeur Lowman ne se limitent pas aux homicides perpétrés à l'endroit de personnes prostituées pendant qu'elles se livraient à des activités de prostitution.

Le tableau qui suit présente le résultat de sa compilation. Mentionnons que pour la dernière période, soit de 1995 à 1999, les données sont incomplètes, puisque plusieurs des femmes portées disparues au cours de cette période dans le secteur est du centre-ville de Vancouver n'ont pas encore été retrouvées.

**Nombre d'homicides perpétrés en Colombie-Britannique
à l'endroit de personnes prostituées
1960 — 1999**

Années	Nombre d'homicides
1960-1964	0
1965-1969	0
1970-1974	0
1975-1979	3
1980-1984	8
1985-1989	22
1990-1994	24
1995-1999*	50

*Données fragmentaires étant donné que toutes les femmes disparues au cours de cette période n'ont pas été retrouvées.
Source : Mémoire déposé au Sous-comité par John Lowman, 2005.

À la lecture du tableau, on observe une augmentation importante des homicides perpétrés à l'endroit de personnes prostituées connues au milieu des années 80 : de 8 homicides commis entre 1980 à 1984, on est passé à 22 homicides pour la période 1985 à 1989. Au dire de M. Lowman, cette augmentation est liée à l'introduction dans le *Code criminel* de l'article qui a rendu illégale la communication à des fins de prostitution dans un lieu public (article 213) et à la tendance, née à peu près en même temps, à nettoyer les rues de la prostitution. M. Lowman a soutenu lors de son témoignage que la loi pénale met en danger les personnes prostituées en les forçant à conclure trop rapidement leurs négociations avec leurs clients, en compromettant leur chance de signaler à la police les incidents de violence dont elles sont victimes, et en les contraignant à pratiquer la prostitution dans une grande clandestinité. Mentionnons, enfin, que cette question

⁵⁷ Roy Jones, directeur, Centre canadien de la statistique juridique, Statistique Canada, témoignage devant le Sous-comité, 16 mai 2005.

la prostitution, particulièrement celles qui pratiquent à partir de la rue, sont aux prises avec tout un éventail de formes d'abus et de violence, allant des coups de sifflet et des insultes, aux agressions, au viol et au meurtre. La violence se vit aussi bien avec certains clients, certains proxénètes ou revendeurs de drogues, qu'avec des membres du grand public, des collègues de travail et même certains policiers.

Bien que la plupart des études reconnaissent que ces violences sont plus fréquentes à l'endroit de ceux et celles qui opèrent à partir de la rue, elles ne sont pas exclusives à ce milieu de pratique. Interrogé au sujet de la violence dans les établissements de prostitution, le surintendant Kevin Vickers de la Gendarmerie royale du Canada a noté : « J'ai fait enquête sur la mort de jeunes prostituées qui travaillaient pour des agences d'escorte. À Calgary, en particulier, je me souviens de deux femmes qui travaillaient justement pour un service d'escorte à Calgary même. Il y a de la violence⁵⁵. » Collette Parent, professeure au département de criminologie de l'Université d'Ottawa, a aussi parlé de ce phénomène. Elle a raconté au Sous-comité que les conditions de travail dans les établissements de prostitution et les agences sont variables, pouvant aller de très bonnes et respectueuses à des conditions qui s'apparentent à l'esclavage. Au dire de cette chercheuse, certains salons de massage forcent les femmes à réaliser toutes les fantasmes des clients, alors que d'autres respectent leurs choix et s'intéressent davantage à leur bien-être. C'est également le discours qu'a tenu le criminologue John Lowman quand il a noté lors de son témoignage :

Nous voulons par ailleurs faire très attention à ne pas envisager les pratiques hors-rue comme un bloc monolithique. Il existe des endroits haut de gamme où les femmes ont une grande marge de manœuvre sur leurs conditions de travail, mais dans d'autres, les femmes sont séquestrées et soumises à une espèce de système de servitude pour dettes, qui à mes yeux n'est rien de moins que de l'esclavage. Elles travaillaient sous le joug d'une dette qu'elles ne réussiront jamais à rembourser⁵⁶.

(a) Une activité dangereuse selon les données sur l'homicide

D'après les données sur l'homicide publiées par le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ), la prostitution au Canada est une activité très dangereuse. De 1994 à 2003, au moins 79 personnes prostituées auraient été tuées pendant qu'elles se livraient à cette activité. Il convient de souligner que ce nombre est presque assurément en deçà des données réelles, puisque seuls les cas où les policiers ont pu déterminer que le décès s'était produit pendant les activités de prostitution sont ici rapportés.

La presque totalité des personnes ainsi tuées étaient des femmes, soit 95 p. 100 de femmes contre 5 p. 100 d'hommes. Quant aux auteurs de ces homicides, ils étaient dans plus de 85 p. 100 des cas des clients, tel que le suggère une étude réalisée par Statistique Canada dans les années 90. Les trois quarts des 79 homicides répertoriés par le CCSJ se seraient produits dans les six régions

55

Témoignage devant le Sous-comité, 13 avril 2005.

56

John Lowman, professeur, Université Simon Fraser, 21 février 2005.

3. La santé des personnes prostituées

Des témoins ont noté que la santé des personnes qui se livrent à la prostitution de rue est souvent fragile, particulièrement celle des personnes qui s'injectent des drogues⁵⁰. Selon des intervenants, les problèmes de santé observés chez les personnes qui se livrent à la prostitution, particulièrement celles qui le font à partir de la rue, sont divers et s'inscrivent, dans bien des cas, dans une problématique plus large liée à l'absence d'un logement convenable. Janine Stevenson, une infirmière qui travaille auprès de personnes prostituées a noté dans son témoignage : « [C]ela va de la malnutrition au manque de sommeil, en passant par la pneumonie, des maladies de la peau [...] des troubles mentaux »⁵¹.

Les études ont par ailleurs démontré que les personnes qui se prostituent sans toutefois utiliser des drogues injectables ont tendance à adopter des pratiques sexuelles plus sécuritaires que la population en général, particulièrement en ce qui a trait au port du condom⁵². Les connaissances accumulées sur cette question nous enseignent que les dangers d'infection auxquels sont confrontées les personnes qui se livrent à la prostitution sont davantage reliés au lien qu'elles entretiennent avec leur amoureux qu'avec leurs clients. Cette situation s'expliquerait par le fait que plusieurs d'entre elles se servent du port du condom pour différencier la prostitution de leur relation amoureuse. Il convient enfin de noter que les études de prévalence des infections au VIH/sida reconnaissent depuis longtemps que ce sont les utilisateurs de drogues par injection qui posent les plus grands risques d'infection et de propagation d'ITSS⁵³, et non les personnes qui se livrent à la prostitution, pris collectivement⁵⁴.

4. Une expérience partagée : la violence

Les prostituées sont des éléments très vulnérables de la société. Elles sont exposées à l'humiliation, à l'exploitation sexuelle et à la violence des clients, des proxénètes et des commerçants⁵⁴.

Avec les disparitions et les meurtres sadiques de plusieurs femmes qui se livraient à la prostitution, particulièrement à Vancouver et à Edmonton, le public a pris conscience de la violence dont sont victimes les personnes prostituées au Canada. Cette violence n'est pas nouvelle et elle est loin de se limiter à la ville de Vancouver ou encore à celle d'Edmonton. En effet, les personnes qui s'adonnent à

50 Voir les témoignages devant le Sous-comité de Glenn Betheridge du Réseau juridique canadien du VIH/sida, 15 mars 2005, et de Maria Nengeh Mensah, professeure-chercheure à l'école de travail social de l'Université du Québec à Montréal, 2 mai 2005.

51 Témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

52 Témoignage de Maria Nengeh Mensah, professeure-chercheure à l'École de travail social de l'Université du Québec à Montréal, 2 mai 2005.

53 Ibid. Voir aussi Des politiques publiques saines : évaluer l'impact que les lois et politiques ont sur les droits de la personne, la prévention et les soins pour le VIH. Rapport sommaire, Réseau juridique canadien VIH/sida, 2003; Sex, Work, Rights: Reforming Canadian Criminal Laws on Prostitution, Réseau juridique canadien VIH/sida, juillet 2005, p. 25-26.

54 Gwendolyn Landolt, vice-présidente nationale, Real Women Canada, témoignage devant le Sous-comité, 14 février 2005.

d'une dose. Je ne sais pas si vous le savez, mais une personne qui est cocaïnomanie peut se piquer 20, 30 ou 40 fois par jour. Cela prend évidemment beaucoup d'argent et cela prend beaucoup de travail dans la rue⁴⁴.

Bien qu'un expert ait affirmé que la relation de cause à effet entre la consommation de drogues et la prostitution n'est pas prouvée⁴⁵, il ne fait aucun doute que la prostitution constitue dans certains cas un moyen pour subvenir à une dépendance à la drogue. Cela dit, les témoignages que nous avons recueillis⁴⁶ indiquent clairement que ce ne sont pas toutes les personnes qui se prostituent à partir de la rue qui sont toxicomanes.

Quant à la consommation excessive de drogues chez les personnes qui pratiquent la prostitution hors-rue, les études suggèrent qu'elle serait beaucoup moins importante⁴⁷. Cette situation pourrait s'expliquer par le fait que, dans bien des établissements de prostitution et agences d'escortes, la consommation de drogue et même d'alcool est interdite ou fortement déconseillée⁴⁸.

Bien que les résultats des recherches sur cette question soient souvent contradictoires, il ne fait aucun doute que les personnes qui sont aux prises avec des problèmes de dépendance risquent davantage d'être exposées à toutes sortes de violences et de maladies, en raison notamment des vulnérabilités liées à leur style de vie, des échanges de seringue, etc. Selon le chef adjoint du Service de police de Vancouver, Doug Le Pard, ce sont par ailleurs les personnes qui souffrent des plus graves dépendances aux drogues qui risquent davantage d'être la cible de tueurs en séries :

Les travailleuses du sexe qui souffrent des toxicomanies les plus graves sont les plus susceptibles de devenir victimes d'un tueur en série. Leurs toxicomanies sont plus puissantes que les craintes pour leur propre sécurité⁴⁹.

44 Agnès Connat, membre de l'Association des résidents et résidentes des Faubourgs de Montréal, témoignage devant le Sous-comité, 16 mars 2005.

45 Selon le criminologue Serge Brochu, la relation entre la drogue et la prostitution en serait plutôt une d'interdépendance. Voir Serge Brochu, *Drogues et criminalité, une relation complexe*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1995.

46 Dont John Lowman, Maggie deVries, Frances Shaver, Valérie Boucher et des personnes impliquées dans la prostitution.

47 Les études de Frances Shaver et de John Lowman, entre autres, tendent à montrer que la majorité des personnes qui se livrent à la prostitution ne consomment pas de drogues dures. Voici ce qu'a déclaré à ce sujet Frances Shaver, au cours de son témoignage : « Les conclusions de projets de recherche canadiens plus récents indiquent que beaucoup de travailleurs du sexe ne consomment pas de drogues dures, ou s'ils le font, sont à même de contrôler leur accoutumance. Il est d'autant plus probable que ceux qui travaillent hors-rue soient dans la même situation. » Voir aussi : Conseil permanent de la jeunesse, *Vu de la rue : les jeunes adultes prostitué(e)s* — Rapport de recherche, gouvernement du Québec, 2004.

48 Audiences à huis clos.

49 Témoignage devant le Sous-comité, 30 mars 2005.

Néanmoins, selon les informations recueillies, tout porte à croire que la prostitution masculine hors-rue serait davantage confinée dans des établissements et des clubs privés⁴¹.

Comparativement aux femmes, les études suggèrent que les hommes subissent moins de violences physiques de la part de leurs clients⁴². Ils seraient toutefois plus susceptibles d'être victimes d'actes de violence de la part des membres du grand public, en particulier les transvestis et les transgenres en raison de leur double marginalisation.

2. Toxicomanie et prostitution

Plusieurs des témoins rencontrés pendant l'examen des lois du Sous-comité, que ce soit des personnes qui vendaient des services sexuels, des citoyens, des policiers ou des chercheurs, ont discuté de la relation drogue-prostitution. Pour certains des témoins rencontrés, les deux notions sont indissociables, particulièrement quand il est question de prostitution de rue. Le témoignage du détective Howard Page, du Service de police de Toronto, en est un exemple :

J'ai parlé à des centaines de prostituées de la rue au cours des cinq dernières années, et cette expérience m'a permis de conclure que c'est la dépendance au crack qui les pousse à lutter pour leur survie dans la rue. Ce qui arrive, c'est que cela devient un cercle vicieux. La dépendance au crack est si forte qu'on offre, dans la rue, une dose de crack à 20 dollars. Cette dose durera 15 minutes.

Ce qui arrive, c'est qu'une femme se tient sur le coin de la rue, au centre-ville, et vend son corps au client, pour aussi peu que 20 dollars pour un acte sexuel. Encore une fois, le cercle vicieux [...] elle retourne au vendeur qui se tient tout près, et se procure du crack, et le cercle vicieux continue⁴³.

Parlant de la situation qui a cours dans son quartier, Agnès Connat, une résidente des Faubourgs de Montréal, a elle aussi entretenu le Sous-comité de la relation étroite qui semble exister entre la consommation abusive de drogues et la prostitution de rue. Elle a noté :

La prostitution de rue, chez nous, est très souvent associée à la toxicomanie. L'argent reste très peu de temps entre les mains de la prostituée, et on le voit. Elle sort de la voiture avec un billet de 20 dollars et elle va directement le donner au *pusher*, parce que 20 dollars, c'est le prix

⁴¹ Voir notamment le témoignage devant le Sous-comité du Sergent d'état-major Terry Welsh du Service de police d'Ottawa, 6 avril 2005.

⁴² Susan McIntyre, *Strolling Away*, ministère de la Justice, août 2002; P. Aggleton, éd., *Men Who Sell Sex: International on Male Prostitution and HIV/AIDS*, Philadelphie, Temple University Press, 1999; R. Valera et coll., "Perceived Health Needs of Inner-City Street Prostitutes", *American Journal of Health Behaviour*, n° 25, 2001, p. 50-59; Frances Shaver et coll., "Gendered Prostitution in the San Francisco Tenderloin", *Archives of Sexual Behaviour*, n° 28, 1999, p. 503-521; Frances Shaver, *Prostitution Portrait: A Cautionary Tale*, document remis au Sous-comité. Cette information a aussi été corroborée au cours des audiences à huis clos.

⁴³ Détective Howard Page du Service de police de Toronto, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

de la nourriture, un endroit chaud où dormir ou de la drogue. Ils les considèrent comme une forme de troc pratique et utilitaire destiné à répondre à leurs besoins immédiats.

Leur problème n'est pas la prostitution comme telle mais tout un éventail beaucoup plus large de marginalisation sociale, d'absence de possibilités économiques, de soutien familial et de services sociaux. Et ces éléments doivent être mis en place pour aider les jeunes afin qu'ils puissent développer leur propre autonomie et avoir le type de soutiens qui les rendent moins vulnérables au genre de conditions dont vous avez précieusement parlé³⁷.

En réalité, si les jeunes tombent dans ce milieu, c'est parce qu'on a miné leurs espoirs, leurs rêves et leurs choix. Si une personne qui n'a pas terminé sa dixième année quitte une petite collectivité pour se rendre à Toronto, ses possibilités de survie, d'emploi et de logement sont minimes, à moins qu'elle trouve un moyen de faire de l'argent. Notre corps nous appartient, et on peut l'utiliser aisément. On a abordé la question de la toxicomanie dans le cadre d'un grand nombre de discussions, et beaucoup de jeunes tombent dans la prostitution pour nourrir leur dépendance. Réciproquement, nous savons également que de nombreux jeunes entrent dans ce milieu parce qu'ils minimisent la portée des problèmes qui viennent avec la prostitution³⁸.

Beaucoup d'enfants proviennent de foyers où il y avait beaucoup de violence, et vous pouvez me croire, je leur ai parlé. J'ai travaillé avec eux, pour les services d'approche, pendant 14 ans. Leur sort était plus enviable dans la rue que s'ils avaient été placés sous la garde des Services d'aide à l'enfance ou dans un foyer, ou ailleurs que dans la rue³⁹.

Nous avons appris que les jeunes fugueurs sont très vulnérables à l'exploitation sexuelle à des fins commerciales, particulièrement ceux qui ont fui pour échapper à une situation familiale problématique. Marc Drapeau, du Projet Intervention Prostitution Québec Inc., a soutenu qu'un enfant qui se dissocie de son corps en raison d'un abus sexuel risque davantage d'être exploité dans le milieu de la prostitution⁴⁰.

(c) La prostitution des hommes, des travestis et des transgenres

Selon John Lowman et Frances Shaver, les hommes, les travestis et les transgenres représentent environ 20 p. 100 de toutes les personnes qui se prostituent à partir de la rue. Il existe à l'heure actuelle très peu d'informations concernant la participation de ces groupes à la prostitution qui a cours hors-rue.

³⁷ Deborah Brock, professeure au département de sociologie, Université York, témoignage devant le Sous-comité, 9 février 2005.

³⁸ Susan Miner, directrice, Street Outreach Services-SOS, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

³⁹ Anastasia Kusyk, intervenante et membre de la Sex Work Alliance of Toronto, témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

⁴⁰ Témoignage devant le Sous-comité, 16 mars 2005.

de la condition féminine et de l'étude sur les sexes de l'Université de la Saskatchewan, a indiqué dans son témoignage que les interventions à leur égard doivent tenir compte du fait que les femmes autochtones du Canada « ont vécu des expériences uniques qui découlent d'un historique de colonialisme »³⁴. Elle a ajouté que la société : « fait fausse route à essayer de dégaier leur expérience personnelle de l'histoire de leur peuple »³⁵.

(b) Les mineurs exploités par la prostitution

Il est très difficile de déterminer le niveau d'exploitation des mineurs dans le milieu de la prostitution. En plus des difficultés inhérentes à l'étude d'une activité clandestine, les chercheurs font face à des difficultés particulières dans le cas des jeunes en raison de leur statut juridique. De peur d'être dénoncés aux agences de protection de l'enfance, peu d'entre eux avoueront leur âge à un chercheur ou à un intervenant, ou reconnaîtront qu'ils vendent des services sexuels.

Malgré ces difficultés, des témoins ont soutenu que les jeunes sont de plus en plus nombreux à être exploités dans le milieu de la prostitution au Canada. D'autres ont plutôt laissé entendre que leur nombre est à peu près semblable, mais que les activités d'un bon nombre de jeunes qui pratiquaient à partir de la rue se sont déplacées vers d'autres lieux, en raison de l'augmentation de l'activité policière dans la rue³⁶. Il n'existe toutefois, à l'heure actuelle, aucune donnée nationale pouvant corroborer ou infirmer ces observations.

Selon les témoignages entendus, plusieurs raisons pousseraient les jeunes et même les enfants à s'adonner à la prostitution. Cela dit, à la différence des adultes, les jeunes dans le milieu de la prostitution seraient plus souvent exploités et contraints de se prostituer par une tierce personne (proxénétisme).

Les extraits de témoignages qui suivent dressent le portrait des jeunes et des enfants exploités à des fins de prostitution au Canada et traitent des raisons de cette exploitation :

[p]our décrire les jeunes qui s'adonnent à la prostitution, il vaut mieux parler de prostitution de survie. Ce sont des activités qui sont en général sporadiques et qui constituent une source de revenus parmi d'autres. Pour ces gens-là, les rapports sexuels peuvent être échangés contre de l'argent

³⁴ Les politiques d'assimilation ont façonné la vie sociale, économique et politique des Autochtones au Canada, entraînant souvent du même coup la disparition entre autres choses des langues et des traditions autochtones. Pour plus d'information à ce sujet, voir les témoignages de Maurianne Mooney, Cheryl Hotchkiss et Beverly Jacobs.

³⁵ Témoignage devant le Sous-comité, 20 avril 2005.

³⁶ Tel que l'a fait observer Susan Miner, directrice, Street Outreach Services, en parlant de la situation en Ontario : « L'étendue du problème de l'exploitation sexuelle commercialisée des enfants et des jeunes en Ontario est à la fois flagrante et cachée. La prostitution de rue est considérée comme étant de "premier niveau" et est évidente et visible; les services d'escorte, les téléphones portables, les lieux de massage, le "cybersexe", le proxénétisme et les annonces personnelles sont autant de lieux cachés, et le nombre de jeunes qui y sont mêlés est interminable. » Témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

Enfin, il convient de souligner que les femmes vendant des services sexuels que nous avons rencontrées n'étaient pas toutes peu scolarisées ou sans expérience professionnelle. Certaines rencontrées lors d'audiences privées possédaient des diplômes universitaires ou encore plusieurs années d'expérience professionnelle dans différents secteurs légaux de l'économie, notamment l'administration, le droit et le travail social. Ces femmes avaient choisi de se livrer à la prostitution de plein gré en évaluant les avantages et les désavantages qu'elles y voyaient. Certaines ont soutenu, notamment, que la prostitution leur permettait de rencontrer des gens intéressants, de travailler des heures flexibles et de gagner des salaires décents.

La présence marquée de femmes autochtones

Dans certaines régions du Canada, il y a une forte présence de femmes autochtones dans le milieu de la prostitution. À Winnipeg, par exemple, le conseiller Harry Lazarenko et le service de police estime qu'elles représentent 70 p. 100 des femmes qui vendent des services sexuels à partir de la rue. La ville de Winnipeg n'est pas la seule dans cette situation. La plupart des grandes villes canadiennes présentent un nombre disproportionné de femmes autochtones se prostituant à partir de la rue.

Comparativement aux autres femmes impliquées dans la prostitution, les Autochtones seraient plus souvent confrontées à des problèmes de toxicomanie et à l'extrême pauvreté³⁰. Selon un rapport d'Amnistie internationale Canada, au moins le tiers des 70 femmes et plus disparues dans le secteur est du centre-ville de Vancouver étaient Autochtones³¹.

Le Sous-comité a été informé que les femmes autochtones font aussi face à des problèmes particuliers, dont le profilage racial et des interventions policières excessives³². Voici ce que Cheryl Hotchkiss, une militante des droits de la personne pour Amnistie internationale Canada, a noté à propos des femmes autochtones impliquées dans la prostitution au Canada :

L'isolement et la marginalisation sociale, qui augmentent les risques de violence pour les femmes qui travaillent dans le commerce du sexe, sont des problèmes qui se posent avec une acuité particulière pour les femmes autochtones³³.

Des témoins ont souligné l'importance de reconnaître les besoins et les problèmes particuliers des femmes et des jeunes filles autochtones impliquées dans le milieu de la prostitution. Pamela Downe, professeure au département de l'étude

30 Voir notamment les témoignages de Murganne Mooney, Aboriginal Legal Service of Toronto, 15 mars 2005 et Beverly Jacobs, Association des femmes autochtones du Canada, 1^{er} avril 2005.
31 Voir On a volé la vie de nos sœurs : discrimination et violence à l'égard des femmes autochtones, rapport d'Amnistie internationale, 2004.
32 Voir les témoignages de Murganne Mooney, Aboriginal Legal Service of Toronto, 15 mars 2005, et Beverly Jacobs, Association des femmes autochtones du Canada, 1^{er} avril 2005.
33 Témoignage devant le Sous-comité, 11 avril 2005.

Nos témoignages suggèrent que les raisons qui conduisent à la prostitution sont nombreuses. Certaines personnes se prostituent parce qu'elles y sont contraintes par une tierce personne, d'autres le font pour arrondir leurs fins de mois, payer le loyer, la nourriture ou encore composer avec une dépendance à la drogue ou à une vie marquée par la violence, l'inceste²⁷, le rejet, etc. Pour beaucoup de ces personnes malheureusement, la prostitution est un piège dont elles ont du mal à se dégarer. Dans son témoignage, Jane Runner, gestionnaire du programme TERF (Transition, Education and Resources for Females) et ancienne prostituée, a souligné qu'il faut en moyenne de cinq à dix ans pour que quelqu'un réussisse à quitter le commerce du sexe. Elle a ajouté ceci :

Cela veut dire des années et des années de souffrance et de mauvais traitements, et il faut des années et des années pour guérir et beaucoup de travail et de courage de la part de ces personnes. Voilà un facteur dont il faut tenir compte dans les programmes s'adressant aux travailleuses et travailleuses de l'industrie²⁸.

Bien que cette question des motivations du passage à l'acte de prostitution ait suscité l'expression de plusieurs théories et opinions, beaucoup de témoins s'entendraient pour dire qu'un nombre considérable de femmes sont poussées vers la prostitution en raison de leur situation économique précaire. Dans bien des cas, les emplois précaires et non qualifiés dans le secteur des services n'offrent pas à es femmes la sécurité et les salaires suffisants pour leur assurer une sécurité en regard du logement ou encore pour subvenir aux besoins de leurs enfants. Cette pauvreté des femmes est aussi liée notamment à la pénurie de logements abordables²⁹, à des expériences de travail insuffisantes et à un faible niveau d'instruction.

27

Certains témoins, dont le regroupement québécois des Calacs, Lyle Kurtzman de l'Alliance de recherche IRF-relais femme et Rose Dufour, chercheure indépendante et auteure d'un livre sur la prostitution, ont soutenu lors de leur passage devant le Sous-comité qu'il existe un lien étroit entre l'inceste, l'agression sexuelle et la prostitution. Les statistiques présentées pour établir ce lien ont été fortement critiquées. Des chercheurs, dont Frances Shaver de l'Université Concordia, ont mis en doute ce lien en disant : « Si nous voulons vraiment savoir dans quelle mesure le fait d'avoir été l'objet de sévices physiques et sexuels pendant l'enfance est un facteur dans la décision de devenir prostituée, nous devons commencer par mener une étude qui repose sur un échantillon de Canadiens. Ensuite il faudra faire le tri des répondants en fonction de ceux qui ont été abusés et ceux qui ne l'ont pas été, en cherchant à déterminer, d'une part, quelle proportion font autre chose, et d'autre part, quelle proportion de ceux qui n'ont pas été abusés finissent dans l'industrie du sexe par rapport à ceux qui ne pratiquent pas le métier de prostituée. Cette recherche n'a pas encore été faite. » Frances Shaver, témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

28

Témoignage devant le Sous-comité, le 1^{er} avril 2005.

29

Une membre de la Edmonton's Safer Cities Advisory Committee, Kate Quinn, a ainsi soutenu lors son témoignage : « Nous savons par exemple que la pénurie de logements contribue à la prostitution. Ainsi, 53 p. 100 des femmes qui ont eu recours à notre programme d'aide pour échapper à la prostitution n'avaient pas un domicile fixe au moment de leur arrestation. Certaines étaient absolument sans abri, d'autres dormaient dans des refuges pour toxicomanes, s'entassaient avec d'autres dans des appartements d'une chambre à coucher, avaient une chambre dans un hôtel bon marché ou demandaient à différents amis de les laisser coucher un soir sur un canapé. Dans notre ville, beaucoup de femmes vendent leur corps pour payer leur loyer. Il est difficile d'échapper à la rue quand on ne peut aller nulle part. Il est impossible de se sentir en sécurité si on n'a pas un lieu sûr pour se reposer et retrouver des forces ».

Depuis quelques années, des chercheurs en sciences sociales ont tenté de pallier ces lacunes de la connaissance par la réalisation de recherches empiriques menées en collaboration avec des organisations qui défendent les droits des personnes qui se livrent à la prostitution²². Ces études tendent à démontrer que la plupart des généralisations dans ce domaine renvoient plus précisément aux personnes qui se prostituent à partir de la rue et non à l'ensemble de ceux et celles qui se livrent à la prostitution²³.

1. Que savons-nous du profil démographique des personnes qui vendent des services sexuels?

(a) Les femmes

Les témoignages recueillis au cours de cet examen de même que la plupart des études nous apprennent que ce sont surtout des femmes qui vendent des services sexuels. Au Canada, elles représenteraient entre 75 et 80 p. 100 de toutes les personnes qui se livrent à de telles activités²⁴. Selon les informations que nous avons recueillies, l'âge moyen de leur première expérience de prostitution se situerait entre 14 et 18 ans²⁵.

Alors que pour certaines, la prostitution est une activité passagère, pour d'autres il s'agit d'une activité sporadique qui aura cours pendant une période de temps variable. Au cours de notre examen, plusieurs témoins ont insisté sur le fait que très peu de femmes pratiquent la prostitution toute leur vie²⁶. Ils ont indiqué que certaines le font dans un but financier précis et abandonnent lorsque ce but est atteint.

21 Claire Thiboutot (Stella), *Lutte des travailleuses du sexe: perspectives féministes*, 2005. Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://www.cybersolidaires.org/prostitution/docs/ffq2.html>.

22 Voir entre autres les recherches présentées au Sous-comité par John Lowman de l'Université Simon Fraser, Christine Bruckert et Colette Parent de l'Université d'Ottawa, Frances Shaver de l'Université Concordia, Deborah Brock de l'Université York, Leslie Ann Jeffrey de l'Université du Nouveau-Brunswick, Gayle MacDonald de l'Université St. Thomas, de même que Jacqueline Lewis et Eleanor Matlicka-Tyndale de l'Université Windsor. Les données émanant de leurs recherches et bien d'autres sont présentées dans les sections qui suivent.

23 Voir entre autres les témoignages de Christine Bruckert, Colette Parent, John Lowman et Frances Shaver.

24 John Lowman a soutenu lors de son témoignage qu'il y « aurait environ cinq vendeuses de services sexuels pour chaque vendeur [sur la rue], ce qui comprend les garçons qui s'habillent en garçons; les transvestis et les transgenres, c'est-à-dire les personnes qui sont en voie de changer de sexe.... Pour ce qui est du commerce hors rue, l'estimation devient beaucoup plus difficile », témoignage devant le Sous-comité, 21 février 2005.

25 Mentionnons que cette question est très controversée, comme en font foi les nombreux témoignages contradictoires entendus par le Sous-comité à ce sujet.

26 Voir notamment le témoignage de Marie-Andrée Bertrand, professeure émérite de l'École de criminologie, Université de Montréal, 14 février 2005.

une mesure globale de la prévalence des infractions en matière de prostitution¹⁸.

Les statistiques relatives aux infractions au *Code criminel* se rattachant à la prostitution révèlent que les personnes qui sollicitent à partir de la rue sont plus susceptibles d'être accusées. Historiquement, plus de 90 p. 100 des cas de prostitution signalés par la police tombent dans la catégorie des crimes visés à l'article 213, qui interdit la communication sur la voie publique à des fins de prostitution¹⁹. Le lecteur trouvera une analyse des données sur les arrestations liées à la prostitution au chapitre quatre du présent rapport.

C. QUE SAVONS-NOUS DES PERSONNES QUI VENDENT DES SERVICES SEXUELS?

Il est très difficile de tracer un portrait représentatif des personnes qui vendent des services sexuels au Canada, pour les mêmes raisons qu'il est difficile de déterminer l'ampleur du phénomène. Rappelons que les activités de prostitution se pratiquent généralement dans la clandestinité, rendant la grande majorité des personnes qui s'y livrent invisibles à la recherche conventionnelle. Il ne faut donc pas se surprendre que ce soit sur un groupe particulier que les recherches dans le domaine de la prostitution se concentrent, soit les personnes qui se prostituent à partir de la rue²⁰.

Cette situation est problématique puisque la prostitution de rue ne représente qu'une infime partie de la prostitution au Canada. Elle rend ainsi périlleuse toute tentative de généralisation des résultats de recherche à l'ensemble de la population. Claire Thiboutot a rendu compte de cette difficulté dans un article déposé devant le Sous-comité.

Les médias et la plupart des recherches effectuées à ce jour ayant porté leur attention principalement sur les segments les plus visibles des pratiques de travail du sexe, il est difficile de faire des généralisations à propos de l'ensemble des travailleuses du sexe à partir de leurs résultats et de leurs portraits. Nous avons des informations concernant des prisonnières, des personnes en cure de désintoxication, etc. Quelques-unes de ces informations sont relatives au travail du sexe dans le parcours de vie de ces femmes. Par contre, nous avons peu d'informations sur des femmes qui ont pratiqué le travail du sexe au cours de leur vie mais qui n'ont jamais été emprisonnées ni traitées en désintoxication ou qui n'ont jamais fréquenté des ressources en santé ou en hébergement offrant

¹⁸ Témoignage devant le Sous-comité, 16 mai 2005.

¹⁹ Ministère de la Justice du Canada, *Statistiques relatives aux infractions se rattachant à la prostitution*, Unité de recherche en justice pénale, Division de la recherche et de la statistique, janvier 2005, p. 2.

²⁰ Voir entre autres les témoignages de Mme Aurélie Lebrun, agente de recherche pour l'Alliance de recherche IRÉF-Relais femmes et de Mme Frances Shaver, professeure au Département de sociologie et d'anthropologie de l'Université Concordia. Le Comité Fraser soulignait lui aussi dans son rapport l'absence d'informations en ce qui a trait aux autres formes de prostitution.

les individus, même ceux qui n'ont pas subi la pression d'une autre personne.

Pour les tenants de cette perspective, les personnes qui achètent des services sexuels de même que ceux qui vivent des fruits de la prostitution sont nécessairement des abuseurs, alors que les personnes qui se livrent à la prostitution sont reléguées au rang de victimes : d'abord d'expériences de vie empreintes de violence et d'abus — notamment des agressions sexuelles pendant l'enfance, de l'inceste, ou encore des problèmes de toxicomanie — et ensuite d'une société marquée par l'oppression des femmes, tant sur le plan de leur sexualité que sur le plan économique.

Les expériences de prostitution étant, selon eux, toujours marquées par l'exploitation, la réponse sociale doit viser l'éradication complète de la prostitution sous toutes ses formes.

B. QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPLEUR DE LA PROSTITUTION?

En raison de la nature illégale de plusieurs activités associées à la prostitution, de la diversité des lieux de pratique et de l'opprobre social qui entoure cette activité, **il est très difficile de déterminer l'ampleur des activités de prostitution qui ont cours chaque année au Canada ou encore le nombre de personnes qui s'y livrent ou qui en tirent profit** (que ce soit les clients, les proxénètes, les propriétaires de bars spécialisés, les propriétaires d'hôtels, etc.).

Aucun des témoins rencontrés au cours de cet examen ne s'est risqué à nous fournir une approximation chiffrée de l'ampleur de la prostitution au Canada. Ceux qui ont traité de cette question, surtout des policiers et des organismes communautaires, limitaient leurs approximations à une ville ou une région donnée et reconnaissaient généralement que les estimations dans ce domaine sont très peu fiables¹⁶. Elles varient notamment en fonction de la saison et de la température, du contexte économique, de la présence d'événements spéciaux, tels un festival ou un événement sportif, et du mouvement des personnes d'un type de prostitution à un autre ou encore d'une ville à l'autre.

Quant aux données officielles en matière d'arrestations aux termes des articles 210 à 213 du *Code criminel*¹⁷, tous s'entendent pour dire qu'elles reflètent davantage les tendances en matière d'application de la loi que le niveau réel des activités de prostitution au Canada. Lors de sa comparution, le directeur du Centre canadien de la statistique juridique à Statistique Canada, Roy Jones, a dit ceci :

[[Les données ne représentent que les incidents signalés par la police et soumis au système judiciaire; elles ne doivent pas être considérées comme

¹⁶ Il y aurait, à titre d'exemple, plus de 600 personnes qui se livrent à la prostitution connues par les services policiers dans la ville de Winnipeg. Voir le témoignage de Harry Lazarenko, 1^{er} avril 2005. Des policiers ont aussi appris au Sous-comité que, chaque nuit, de 30 à 100 personnes vendent du sexe dans les rues de Vancouver.

¹⁷ Une discussion en profondeur de ces articles de loi est présentée au chapitre 4 du présent rapport.

Lors de son témoignage, Raven Bowen, coordonnatrice de la Prostitution Alternatives Counselling and Education Society et membre de la BC Coalition of Experiential Women, a aussi abordé ce sujet, en disant :

La PACE Society fait une distinction entre le travail sexuel et la prostitution à des fins de survie. Pour nous, la prostitution à des fins de survie désigne l'absence de possibilités d'exercer en tout temps le droit de refuser des clients, peu importe les circonstances.

Au cours de notre examen, nous avons rencontré des personnes qui se livraient à la prostitution pour composer avec une dépendance à la drogue, une extrême pauvreté, une maladie mentale ou les conséquences d'un passé marqué par la violence. Nous avons aussi rencontré des personnes qui nous ont dit vendre des services sexuels par choix et avec une relative autonomie. Dans chacun de ces groupes, des femmes ont dit avoir choisi ce métier (notons que c'est ainsi que la majorité d'entre elles le définissent) de leur propre gré parce qu'elles y voyaient plus d'avantages que d'inconvénients, notamment des horaires flexibles, des salaires décents, compte tenu de leur niveau d'éducation, et la possibilité de faire des rencontres intéressantes¹⁴.

La notion de choix

Les témoins que nous avons rencontrés au cours de notre examen ne reconnaissent pas tous l'existence d'une prostitution exercée par choix et de plein gré.¹⁵ Pour eux, lorsqu'il n'est pas fait sous la menace d'une tierce personne, c'est le manque de choix qui explique le passage à l'acte de prostitution.

Des témoins ont tout simplement remis en cause l'usage de la notion de choix dans le débat sur la prostitution. Ils ne le considèrent pas pertinent, puisque la prostitution est selon eux une activité en soi violente, dégradante, qui relève de l'exploitation et de l'oppression des femmes par les hommes. Voici ce que nous a dit, notamment, Yolande Geadah sur la notion de choix :

Evidemment, dans le domaine de la prostitution, le concept même de consentement est une forme de violence et d'exploitation. C'est clair et toutes les données l'indiquent. Dans ce milieu, on ne peut pas parler de consentement. Je pense qu'il faut changer notre façon de voir la prostitution. Il faut cesser de la voir comme un choix individuel sans conséquence. C'est en fait un choix qui a des conséquences terribles sur

¹⁴ Pour Anastasia Kusyk, membre de la *Sex Workers Alliance of Toronto*, il convient en effet de distinguer la variété des expériences dans le milieu de la prostitution en ce qui a trait à la notion de choix tout autant qu'à la relation souteneur-prostituée(e). Elle a affirmé lors de son témoignage : « Beaucoup plus de femmes choisissent de devenir des travailleuses du sexe. À 16 ans, je faisais le trottoir. Je n'avais pas de proxénète, je n'ai jamais fumé du crack. Vous ne pouvez pas mettre tout le monde dans le même panier. » Témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005. Plusieurs autres personnes prostituées ont témoigné dans ce sens, dont Evan Smith, coordonnateur du *University of Toronto Genderqueer Group*. « Je suis un travailleur du sexe parce que j'ai choisi de l'être. On ne m'a fait violence. Personne ne m'a forcé à entrer dans cette industrie. Je n'ai pas de souteneur, il n'y a que mon propriétaire qui me réclame un loyer. J'ai choisi ce mode de vie parce que, pour moi, c'est une manière de faire de l'argent avec mon corps ». Témoignage devant le Sous-comité, 15 mars 2005.

¹⁵ Témoignage devant le Sous-comité, 7 février 2005.

sans abri et les femmes vivant dans la pauvreté) jusqu'au commerce sexuel plus bourgeois (qui comprend une partie de la prostitution de rue)¹¹ mettant en scène deux adultes consentants, bien que la relation soit marquée par le sexe, la profession, l'ethnicité, le statut socio-économique et les valeurs culturelles de chacun des deux participants¹².

Les distinctions faites par le professeur Lowman ont été corroborées par un bon nombre des anciennes et actuelles personnes prostituées qui ont témoigné devant le Sous-comité.

Pour Maggie deVries, auteure d'un livre qui raconte l'histoire de sa sœur Sarah (disparue, comme beaucoup d'autres femmes qui vendaient des services sexuels dans les rues de Vancouver), il faut faire certaines distinctions pour comprendre les fluctuations dans la vie de ces personnes et pour mieux réagir au phénomène. Sur la base d'entreviens réalisés avec des personnes prostituées dans le secteur est du centre-ville de Vancouver, elle a écrit ces quelques paragraphes qu'elle a ensuite présentés au Sous-comité :

Il est important de faire la distinction entre le travail sexuel pour survivre et l'esclavage sexuel. Aucune des femmes que j'ai interrogées n'était détenue contre sa volonté. Elles se débrouillaient de leur mieux dans une situation difficile; la vie ne leur avait pas laissé beaucoup de choix. Mais elles n'avaient pas besoin d'être secourues comme on secourt des gens qui sont en captivité. Ce qu'il leur fallait, c'était plus de choix, plus de liens avec le reste du monde, plus de services, plus d'éducation, plus de sécurité.

Quand on met tout sur le même plan, par exemple en disant que toute forme de prostitution constitue de l'esclavage sexuel, on se prive de la possibilité de faire des nuances, de comprendre les véritables fluctuations de l'existence des gens. Et on nie leur libre arbitre.

Ma sœur se prostituait pour survivre. Elle n'avait pas beaucoup de choix, car elle ne voyait pas comment s'en sortir. Elle était totalement emprisonnée dans sa toxicomanie. Mais elle conservait sa dignité. Dans son contexte de vie, elle faisait des choix chaque jour. Je crois qu'elle avait le droit de vendre des services sexuels, peu importe si elle aimait cela ou si elle le détestait. Elle avait le droit de se droguer, d'être une toxicomane. Elle ne pouvait renoncer à cette vie que si elle le faisait librement. Je ne crois pas que nous ayons d'autre moyen de l'aider que de lui donner une plus grande liberté¹³.

Une personne qui s'est déjà livrée à la prostitution a confirmé cette distinction en soulignant que la prostitution de rue n'équivalait pas nécessairement à une prostitution de survie. Elle a souligné que certaines personnes choisissent la rue pour vendre leurs services sexuels pour les avantages que la rue peut offrir, dont la flexibilité des horaires, un meilleur contrôle sur les prix et une possibilité accrue de choisir les clients.

John Lowman, *Prostitution Law Reform in Canada*, 1998. Disponible à l'adresse Internet suivante : <http://mypage.uniserve.ca/~lowman/> [traduction].

Extrait du livre *Missing Sarah*, Penguin Canada, 2003, témoignage devant le Sous-comité, 16 février 2005.

La prostitution de rue est la manifestation la plus visible tant pour les citoyens que pour les policiers, souvent appelés à intervenir auprès des prostitué(e)s de rue en réponse à des plaintes déposées par des résidents. Nous verrons d'ailleurs, au chapitre quatre du rapport, que l'application des lois en matière de prostitution se concentre essentiellement sur les personnes qui se livrent à la prostitution de rue pendant que ceux et celles qui se livrent aux autres formes de prostitution « agissent en toute impunité, ou peu s'en faut¹⁰ ». Nous y verrons également que ce sont les personnes qui vendent leurs services sexuels qui subissent davantage les effets de cette criminalisation, alors que les clients s'en sortent plus ou moins indemnes.

Il y a plusieurs formes de prostitution, dont plusieurs sont facilitées par les annonces et les développements technologiques en matière de communication, tels la téléphonie cellulaire et l'internet. La prostitution se pratique dans la rue, par l'entremise d'agences d'escortes et de call-girls, dans les salons de massage, les appartements privés et les clubs et bars spécialisés, y compris les bars de dansesuses, les hôtels et certains restaurants.

2. La diversité des expériences et des contextes de pratique

Outre les différents types de prostitution pratiqués au Canada, des témoins ont noté la diversité des contextes de pratique de la prostitution et des expériences qui en découlent. Au dire de ces derniers, il existe une pluralité d'expériences dans le milieu de la prostitution en ce qui a trait à la maîtrise qu'ont les personnes qui s'y livrent sur leur corps, leurs horaires, leurs clients, leur argent, etc.

John Lowman, un criminologue qui mène des études sur la prostitution depuis près de trente ans, décrit le contexte canadien de la prostitution dans ces termes :

Le commerce des services sexuels avec contact au Canada — ce que l'on appelle habituellement la « prostitution » — couvre toute la gamme à partir de l'esclavage sexuel des femmes (le proxénète qui force une personne à se prostituer) et de la prostitution de survie (la vente de services sexuels par des personnes n'ayant pratiquement pas le choix, comme les jeunes

Le Groupe de travail fédéral-provincial-territorial sur la prostitution créé en 1992 par les ministres de la Justice pour se pencher sur les mesures législatives, les politiques et les pratiques visant certaines activités liées à la prostitution, a soutenu dans son rapport que l'accent mis sur la prostitution de rue « a favorisé l'émergence d'une industrie à deux paliers. Les prostituées détenant un permis et ne travaillant pas dans la rue, dont les services sont plus chers, agissent en toute impunité, ou peu s'en faut, tandis que les clients et les prostituées moins nantis, qui se trouvent pour la plupart dans la rue, se font régulièrement arrêter ». *Rapport et recommandations relatives à la législation, aux politiques et aux pratiques concernant les activités liées à la prostitution*, décembre 1998, p. 65.

CHAPITRE DEUX : PORTRAIT DE LA PROSTITUTION AU CANADA

Les quelque 300 témoins issus de tous les horizons que nous avons rencontrés tout au long de notre examen des lois en matière de prostitution ont soutenu des positions différentes et souvent contradictoires. Les opinions différaient autant sur la nature de la prostitution, ses causes et ses effets que sur les solutions.

Les recherches se sont davantage intéressées aux personnes qui vendent des services sexuels à partir de la rue. Or, comme le montrera le présent rapport, la prostitution comporte plusieurs autres formes de pratique et implique bien d'autres acteurs que la seule personne qui vend ses services sexuels (client, proxénète, propriétaire d'agence, etc.). Les recherches empiriques dans ce domaine sont par ailleurs souvent silencieuses en regard de certaines questions fréquemment associées au phénomène de la prostitution, dont le crime organisé, le commerce de la drogue et la traite des personnes à des fins de prostitution.

Le présent chapitre fait le point sur les connaissances accumulées par le Sous-comité au cours de son examen des lois en matière de prostitution en ce qui a trait à la prostitution dans son ensemble, à sa portée, aux personnes qui s'y livrent, à celles qui en tirent profit, à leurs expériences et aux raisons qui les ont amenées à se livrer à de telles activités.

A. LA PROSTITUTION AU CANADA

1. Les divers types de prostitution

Dès qu'il est question de prostitution, c'est souvent la prostitution de rue qui vient à l'esprit. Pourtant, selon les témoignages que nous avons recueillis et la plupart des études qui traitent de cette question, **la prostitution de rue ne représenterait que de 5 à 20 p. 100⁹** de l'ensemble des activités de prostitution qui ont cours au pays.

9 De nombreux témoins ont présenté des données à ce sujet, dont Yolande Geadah qui a souligné le 7 février 2005 que la prostitution de rue ne représente que 3 p. 100 de la prostitution globale. Voir également les témoignages de Joe Ceci, Elizabeth Hudson, Leslie Ann Jeffrey, Gayle MacDonald, François Robillard, Wendy Babcock et le City of Toronto Task Force on Community Safety, A Community Safety Strategy for the City of Toronto, février 1999, disponible à l'adresse Internet suivante : www.toronto.ca/safety/stf/rpt.htm, de même que Frances Shaver, « Prostitution: a Female Crime », dans *Conflict within the Law: Women in the Canadian Justice System*, Vancouver, Press Gang Publishers, 1993. D'après Ronald Weitzer, la situation est la même aux États-Unis. Voir « Flawed Theory and Method in Studies of Prostitution », dans *Violence Against Women*, 2005, 11(X), p. 11.

C. ORGANISATION DU RAPPORT

L'organisation matérielle du rapport s'articule autour de sept chapitres, dont la présente introduction :

Chapitre deux : Portrait de la prostitution au Canada — Ce chapitre présente un aperçu des connaissances sur la prostitution en général et les personnes qui y participent, notamment les personnes qui vendent leurs services sexuels, les clients, les proxénètes et le crime organisé.

Chapitre trois : La prostitution et ses effets — Ce chapitre fait état de l'expérience de la prostitution au Canada et de ses répercussions sur la société, les femmes et les résidents des quartiers où la prostitution de rue est chose courante.

Chapitre quatre : La réaction juridique à la prostitution — Ce chapitre aborde l'historique de la criminalisation de la prostitution au Canada, le cadre législatif actuel et les problèmes associés à son application. Les articles du *Code criminel* directement reliés à la prostitution y sont discutés, de même que les articles d'application générale qui sont utilisés pour gérer ce phénomène, dont ceux qui ont trait à l'agression sexuelle, à l'extorsion, à l'intimidation, à la traite des personnes et au crime organisé.

Chapitre cinq : L'impact des lois criminelles associées à la pratique de la prostitution — Ce chapitre traite de l'impact positif et négatif de la criminalisation de certaines activités liées à la prostitution aux termes des articles 210 à 213 du *Code criminel*.

Chapitre six : Modèles de réforme — Expérience d'autres pays — Ce chapitre présente les avantages et les inconvénients, rapportés dans les témoignages, des différentes approches légales en matière de prostitution adoptées en Suède, en Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas.

Chapitre sept : Difficultés à obtenir un consensus — Recommandations et conclusions — Ce chapitre présente les commentaires et les recommandations des membres du Sous-comité, à savoir les opinions consensuelles, majoritaires et minoritaires.

regroupements associatifs, de services gouvernementaux et d'organisations non gouvernementales.

Lors de ses missions, le Sous-comité a aussi visité divers programmes et services destinés aux personnes qui vendent des services sexuels de même qu'aux enfants et aux jeunes victimes d'exploitation aux fins de la prostitution. Pendant ces visites, des témoins qui ont à cœur le bien-être des personnes qui offrent des services sexuels en échange de rémunération ont ainsi pu lui faire part de leurs diverses expériences.

Au moment de l'étude, le Sous-comité a également rencontré de façon informelle une centaine de personnes provenant de différentes régions du pays qui se livraient ou s'étaient déjà livrées à la prostitution par le passé, afin de recueillir leur témoignage en ce qui a trait à l'impact de la criminalisation des activités entourant la prostitution sur leur quotidien et leur qualité de vie. Les expériences de vie de ces personnes, les difficultés qu'elles ont éprouvées, de même que les solutions qu'elles ont préconisées pour réduire l'exploitation et la violence dans le milieu de la prostitution, se sont avérées des informations essentielles et instructives.

Tout au long de ce rapport, leurs propos sont rapportés de façon à protéger leur anonymat. La plupart ont en effet comparu devant le Sous-comité de façon anonyme et à huis clos, craignant les répercussions légales possibles entourant leur témoignage dans le contexte des lois actuelles. Ces personnes nous ont dit : « Échanger du sexe contre de l'argent ou autre chose n'est pas un crime à nos yeux, ni aux yeux de la loi, pourtant comme travailleuses et travailleurs du sexe, nous sommes toujours considérée(s) comme des criminel(le)s⁸. »

Une autre part importante du travail du Sous-comité a été de discuter avec des résidents de quartier qui vivent les conséquences néfastes de la prostitution de rue. Dans tout le pays, de nombreux résidents ont fait part de leurs craintes et de leurs frustrations. Ils ont parlé, entre autres, des risques que présentent les seringues souillées et les condoms usagés qui jonchent les parcs et les terrains d'école de leur quartier, du climat d'insécurité causé par les guerres entre proxénètes et revendeurs de drogue, du harcèlement continué que les clients leur font subir, de l'omniprésence du trafic de drogue et de la toxicomanie dans les rues et du comportement sexuel explicite de certaines personnes qui se livrent à la prostitution. Les témoignages des résidents ont équilibré les points de vue, ce qui était essentiel pour que le Sous-comité puisse s'acquitter de son mandat et, par le fait même, répondre aux besoins et aux préoccupations tant des personnes qui se livrent à la prostitution que des collectivités canadiennes.

B. MANDAT ET PROCESSUS D'EXAMEN

Le 6 juin 2006, le Comité permanent de la justice et des droits de la personne a confié à notre Sous-comité le mandat de poursuivre le travail entamé par le Sous-comité des lois sur le racolage lors de la 38^e législature, et de faire rapport au Comité permanent avant le 8 décembre 2006⁴. La dissolution du Parlement, en novembre 2005, avait empêché le Sous-comité de finaliser son rapport et, par le fait même, de remplir le mandat que lui avait confié le Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile, qui consistait à « examiner les lois sur le racolage dans le but d'améliorer la sécurité des travailleuses et travailleurs du sexe et de la collectivité dans son ensemble, et de soumettre des recommandations visant à réduire l'exploitation et la violence dont les travailleuses et travailleurs du sexe sont souvent victimes ».⁵

Cette étude était la deuxième tentative pour donner suite à une motion présentée à la Chambre des communes par Libby Davies, députée de Vancouver-Est, en février 2003 au cours de la 2^e session de la 37^e législature et adoptée à l'unanimité. Le Sous-comité a décidé au départ d'adopter les témoignages entendus par son prédécesseur, dont les travaux avaient commencé le 2 octobre 2003 et pris fin après seulement cinq séances à cause de la prorogation du Parlement. La liste des témoins qui ont comparu au cours de cette session figure à l'annexe B.

Pour réaliser son mandat, le Sous-comité a examiné la documentation pertinente et entendu quelque 300 témoignages dans le cadre d'audiences publiques et privées à Ottawa, Toronto, Montréal, Halifax, Vancouver, Edmonton et Winnipeg, du 31 janvier au 30 mai 2005⁶. Des dizaines de chercheurs, d'universitaires, d'experts en politique, de citoyens, d'intervenants des services sociaux et de la santé, d'avocats, de policiers ainsi que de personnes impliquées dans le milieu de la prostitution⁷ ont présenté des témoignages, certains à titre personnel, d'autres en tant que représentants de groupes de revendication, de

4 Que, conformément à l'article 108 du Règlement, soit créé un Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage, composé de six (6) membres : (2) membres du Parti conservateur, 2 membres du Parti libéral, 1 membre du Bloc Québécois et 1 membre du Nouveau Parti démocratique) qui seront nommés par le Comité, en consultation avec les whips; que le Sous-comité s'assure que tous les témoignages publiés qui ont été faits devant le Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage au cours de la 38^e législature soient pris en compte dans son rapport; que le Sous-comité détermine si d'autres audiences sont nécessaires pour clarifier les témoignages présentés durant la 38^e législature; que le Sous-comité fasse rapport au Comité d'ici le 8 décembre 2006 et que le Sous-comité possède tous les pouvoirs conférés au Comité en application de l'alinéa 108(1)a) du Règlement, exception faite du pouvoir de faire rapport directement à la Chambre.

5 Une copie de la lettre de l'honorable Irwin Cotler incitant le Comité permanent de la justice, des droits de la personne, de la sécurité publique et de la protection civile à créer un Sous-comité pour examiner les lois en matière de prostitution au Canada figure à l'annexe A.

6 La liste des témoins qui ont comparu lors des audiences publiques du Sous-comité figure à l'annexe B. La plupart des personnes impliquées dans la prostitution rencontrées par le Sous-comité vendaient leurs services sexuels. Un petit nombre d'entre elles vendaient les services sexuels d'autres personnes (proxénètes) ou encore achetaient les services de personnes prostituées (clients).

CHAPITRE UN : INTRODUCTION

A. L'APPROCHE DU SOUS-COMITÉ

La prostitution est un phénomène qui suscite de vifs débats. Les nombreux témoignages que nous avons recueillis dans l'ensemble du pays tout au long de notre examen des lois entourant la prostitution font foi d'une diversité d'opinions. Parler de prostitution, c'est lancer un débat sur la moralité, la sexualité, le crime organisé, la santé et la sécurité publiques, l'exploitation des femmes et des enfants, l'inégalité entre les hommes et les femmes et le respect des droits de la personne, pour ne nommer que ceux-là.

La prostitution adulte¹ n'est pas illégale au Canada. Or, la plupart des activités qui l'entourent le sont, rendant sa pratique quasi impossible sans enfreindre une loi criminelle. Il s'ensuit donc que les personnes qui vendent leurs services sexuels² ou sont forcées à se livrer à la prostitution adulte risquent des sanctions criminelles pour s'être adonnées à une activité par ailleurs légale. Les personnes les plus à risque d'être criminalisées, nous le verrons, sont majoritairement des femmes fragilisées par diverses problématiques dont la pauvreté, l'itinérance et la dépendance à la drogue. Elles se livrent par ailleurs à la forme de prostitution la plus vulnérable, la prostitution de rue.

Il convient de souligner d'entrée de jeu que notre rapport porte strictement sur la prostitution adulte. Les jeunes et les enfants qui se livrent à la prostitution³ sont victimes d'exploitation sexuelle et cette forme d'exploitation doit demeurer illégale et criminelle en tout temps. Le Sous-comité propose donc une politique de tolérance zéro dans ces cas et une application rigoureuse des lois en vigueur.

¹ Contrairement à la prostitution adulte, la prostitution juvénile est spécifiquement proscrite dans le *Code criminel* au paragraphe 212(4). Selon le libellé de cette loi : « Est coupable d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans quiconque, en quelque endroit que ce soit, obtient, moyennant rétribution, les services sexuels d'une personne âgée de moins de dix-huit ans ou communique avec quiconque en vue d'obtenir, moyennant rétribution, de tels services. » Il en va de même pour le proxénétisme de personnes de moins de dix-huit ans. Cette infraction est punissable d'une peine maximale de 14 ans d'emprisonnement. Le *Code criminel* fixe donc l'âge de consentement en matière de prostitution à 18 ans. L.R.C. (1985), ch. C-46.

² Les expressions « personnes qui se livrent à la prostitution », « personne qui vend ses services sexuels », « personnes prostituées » et « travailleurs du sexe » sont utilisées de façon interchangeable tout au long du rapport.

³ L'expression « exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales » sera souvent utilisée dans le présent rapport pour évoquer l'implication des mineurs dans la prostitution.

ANNEXE D — LISTE NON EXHAUSTIVE DES DISPOSITIONS GÉNÉRIQUES CONTENUES DANS LE CODE <i>CRIMINEL</i> POUVANT SERVIR À PROTÉGER LES PERSONNES PROSTITUÉES, LES ENFANTS ET LES JEUNES, ET LES COLLECTIVITÉS	121
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT	135
PROCÈS-VERBAL	137

L'exploitation sexuelle commerciale des mineurs.....	93
La traite des personnes.....	94
Le statu quo est inacceptable.....	94
Les lois criminelles en matière de prostitution ne sont pas appliquées également.....	94
L'urgent besoin de lois et de programmes.....	95
Le besoin de recherches et de collecte de données.....	96
C. OPINION DE LA MAJORITÉ — POINTS DE VUE DE TROIS PARTIS.....	97
La prostitution comme problème de santé publique.....	97
L'approche du Canada à l'égard de la prostitution adulte est contradictoire.....	98
En arriver à un équilibre sans juger.....	98
D. LE POINT DE VUE DU PARTI CONSERVATEUR.....	99
La prostitution comme forme de violence et non comme activité commerciale.....	99
Remise en question de la notion de consentement et du caractère inoffensif de la prostitution.....	99
L'approche conservatrice.....	100
E. DIFFICULTÉS D'ÉTABLIR UN CONSENSUS.....	101
ANNEXE A : LETTRE DU MINISTRE DE LA JUSTICE.....	103
ANNEXE B : LISTE DES TÉMOINS.....	105
ANNEXE C : LISTE DE MÉMOIRES.....	117

CHAPITRE SEPT : DIFFICULTÉS À OBTENIR UN CONSENSUS — RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS	93
A. INTRODUCTION	93
B. LES RECOMMANDATIONS UNANIMES DU SOUS-COMITÉ	93
2. Légalisation/réglementation	88
i) Dans d'autres pays	84
ii) Répercussions	87
(b) Application de la loi	84
(a) Aperçu	83
1. Décriminalisation	83
B. DÉCRIMINALISATION DE LA PROSTITUTION ENTRE ADULTES CONSENTANTS	83
2. Application de la loi	79
1. Aperçu	77
B. LE MODÈLE SUÉDOIS	77
A. INTRODUCTION	77
CHAPITRE SIX : MODÈLES DE RÉFORME —EXPÉRIENCES D'AUTRES PAYS	77
2. Un outil de prévention et d'intervention pour les personnes prostituées et leurs clients	74
1. Un message important dans la lutte contre la prostitution sous toutes ses formes	73
B. LES EFFETS POSITIFS DE LA CRIMINALISATION	73
5. Autres effets de la criminalisation des personnes qui se livrent à la prostitution	72
4. L'article 212 : induire une personne à se livrer à la prostitution ou vivre entièrement ou en partie des fruits de la prostitution d'autrui	71
3. L'article 211 : mener ou transporter quelqu'un vers une maison de débauche	71

1. Article 213 — La disposition relative aux communications	47
2. Articles 210 et 211 — Dispositions relatives aux maisons de débauche	49
3. Article 212 — Proxénétisme	51
4. Autres dispositions du <i>Code criminel</i>	53
5. Le droit international	53
C. L'EXÉCUTION DE LA LOI	56
1. Article 213	56
(a) Statistiques et caractéristiques démographiques	56
(b) Problèmes d'application	58
2. Articles 210 et 211	59
(a) Statistiques et mise en vigueur	60
(b) Portée excessive	61
3. Article 212	61
(a) Statistiques et mise en vigueur	61
(b) Portée excessive	62
(c) Mineurs	63
CHAPITRE CINQ : L'IMPACT DES LOIS CRIMINELLES ASSOCIÉES À LA PRATIQUE DE LA PROSTITUTION	65
A. EFFETS PERVERS DE LA CRIMINALISATION D'ACTIVITÉS ASSOCIÉES À LA PRATIQUE DE LA PROSTITUTION	65
1. L'article 213 du Code criminel, interdisant la communication dans des lieux publics aux fins de la prostitution	66
(a) Clandestinité et isolement	66
(b) Les déplacements fréquents occasionnés par les interventions policières ou les ordonnances de cour	69
(c) Le filtrage des clients	69
2. L'article 210 du Code criminel interdisant les maisons de débauche	70

D. QUE SAVONS-NOUS DES CLIENTS DE LA PROSTITUTION?	23
E. QUE SAVONS-NOUS DES PROXÉNÈTES ET DES PERSONNES QUI VIVENT DES FRUITS DE LA PROSTITUTION?	25
F. QUEL RÔLE LE CRIME ORGANISÉ JOUE-T-IL DANS LA PROSTITUTION?	26
G. QUE SAVONS-NOUS DE LA TRAITE DES PERSONNES (ET DE L'EXPLOITATION D'ILLÉGAUX) À DES FINS DE PROSTITUTION?	28
CHAPITRE TROIS : LA PROSTITUTION ET SES EFFETS	31
A. LA PROSTITUTION ET SES EFFETS SUR LES FEMMES ET LA COLLECTIVITÉ EN GÉNÉRAL	31
<i>Une perspective qualifiée de moralisatrice</i>	33
B. LES PRÉJUDICES ASSOCIÉS À LA PROSTITUTION DE RUE	34
1. Ce que nous avons appris des effets de la prostitution de rue	34
2. Des victimes ou des criminels?	37
3. L'expérience variable des collectivités canadiennes et les différentes approches adoptées par les collectivités pour contrer les effets néfastes de la prostitution de rue	37
CHAPITRE QUATRE : LA RÉACTION JURIDIQUE À LA PROSTITUTION	39
A. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION	39
1. 1892 — Dispositions sur le vagabondage	39
2. 1972 — Dispositions contre la sollicitation	40
(a) Les dispositions législatives	40
(b) Le problème	41
(c) La réaction	42
3. 1985 — La disposition relative aux communications	44
(a) Le projet de loi C-49	44
(b) Autres modifications et études	45
B. LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ACTUELLES	47

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE UN : INTRODUCTION.....	1
A. L'APPROCHE DU SOUS-COMITÉ	1
B. MANDAT ET PROCESSUS D'EXAMEN.....	2
C. ORGANISATION DU RAPPORT.....	4
CHAPITRE DEUX : PORTRAIT DE LA PROSTITUTION AU CANADA	5
A. LA PROSTITUTION AU CANADA.....	5
1. Les divers types de prostitution	5
2. La diversité des expériences et des contextes de pratique	6
<i>La notion de choix</i>	8
B. QUE SAVONS-NOUS DE L'AMPEUR DE LA PROSTITUTION?	9
C. QUE SAVONS-NOUS DES PERSONNES QUI VENDENT DES SERVICES SEXUELS ?	10
1. Que savons-nous du profil démographique des personnes qui vendent des services sexuels?	11
(a) Les femmes	11
<i>La présence marquée de femmes autochtones</i>	13
(b) Les mineurs exploités par la prostitution	14
(c) La prostitution des hommes, des transvestis et des transgenres.....	15
2. Toxicomanie et prostitution.....	16
3. La santé des personnes prostituées.....	18
4. Une expérience partagée : la violence	18
(a) Une activité dangereuse selon les données sur l'homicide.....	19
(b) L'expérience de la violence selon les données fondées sur des entretiens avec des personnes pratiquant la prostitution	21

LE COMITÉ PERMANENT DE LA JUSTICE ET DES DROITS DE LA PERSONNE

a l'honneur de présenter son

SIXIÈME RAPPORT

La motion suivante a été adoptée :

Que, conformément à l'article 108 du Règlement, soit créé un Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage, composé de six (6) membres : (2 membres du Parti conservateur, 2 membres du Parti libéral, 1 membre du Bloc Québécois et 1 membre du Nouveau Parti démocratique) qui seront nommés par le Comité, en consultation avec les whips; que le Sous-comité s'assure que tous les témoignages publiés qui ont été faits devant le Sous-comité de l'examen des lois sur le racolage au cours de la 38e législature soient pris en compte dans son rapport; que le Sous-comité détermine si d'autres audiences sont nécessaires pour clarifier les témoignages présentés durant la 38e législature; que le Sous-comité fasse rapport au Comité d'ici le 8 décembre 2006 et que le Sous-comité possède tous les pouvoirs conférés au Comité en application de l'alinéa 108(1)a) du Règlement, exception faite du pouvoir de faire rapport directement à la Chambre.

Le Sous-comité a examiné la question et a convenu de présenter ses observations et recommandations au Comité dans le cadre d'un rapport intitulé « LE DÉFI DU CHANGEMENT : ÉTUDE DES LOIS PÉNALES EN MATIÈRE DE PROSTITUTION AU CANADA ».

Votre Comité a adopté le rapport en question qui suit :

**Membres du Comité permanent
de la justice et des droits
de la personne**

PRÉSIDENT

Art Hanger

VICE-PRÉSIDENTS

Derek Lee

Réal Ménard

MEMBRES

Larry Bagnell
Patrick Brown
Carole Freeman
Brian Murphy
Myron Thompson

Sue Barnes
Joe Comartin
Rob Moore
Daniel Petit

**Membres du Sous-comité de l'examen des lois
sur le racolage du Comité permanent
de la justice et des droits
de la personne**

PRÉSIDENT

John Maloney

MEMBRES

Patricia Davidson
Hedy Fry
Réal Ménard
Libby Davies
Art Hanger

COGRÉFFIERS DU COMITÉ

Eugene Morawski
Justin Vaive

**DU SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT**

Laura Barnett
Lyne Casavant

**LE DÉFI DU CHANGEMENT :
ÉTUDE DES LOIS PÉNALES
EN MATIÈRE DE PROSTITUTION AU CANADA**

**Rapport du Comité permanent de la justice
et des droits de la personne**

**Art Hanger, député
Président**

**Rapport du Sous-comité de
l'examen des lois sur le racolage**

**John Maloney, député
Président**

DÉCEMBRE 2006

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente : Communication Canada — Edition, Ottawa, Canada K1A 0S9



DÉCEMBRE 2006

John Maloney, député
Président

**Rapport du Sous-comité de
l'examen des lois sur le racolage**

Art Hanger, député
Président

**Rapport du Comité permanent de la justice
et des droits de la personne**

**LE DÉFI DU CHANGEMENT :
ÉTUDE DES LOIS PÉNALES
EN MATIÈRE DE PROSTITUTION AU CANADA**

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

